

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE ECONOMÍA

Disertación previa a la obtención del título de
Economista

***Sostenibilidad del sistema de pensiones de la seguridad social
ecuatoriana. Período 2007-2012***

Fabián Alejandro Vallejo Luzuriaga
fabibabi_v@hotmail.com

Director: Econ. Diego Xavier Mancheno
diegomancheno@gmail.com

Quito, mayo de 2014

Resumen

La presente investigación estudia la sostenibilidad del sistema de pensiones del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social del Ecuador. En ella, se analiza el proceso histórico de conformación del seguro social identificando los momentos críticos en torno a la sostenibilidad, conjuntamente con una comparación con la historia económica del país. Por su parte, se ha analizado las diferentes reformas a los sistemas previsionales de países latinoamericanos así como una caracterización completa del sistema de pensiones del Ecuador. El análisis de sostenibilidad se lo realizó mediante el modelo actuarial de pensiones diseñado por la Organización Internacional del Trabajo denominado **ILO-PENS**, a quien pertenecen todos los derechos de autor. La disertación aporta con recomendaciones de política basadas en las experiencias internacionales estudiadas, así como recomendaciones de carácter técnico en cuanto a los parámetros del sistema de pensiones que deberían ser modificados para reducir el incremento sustancial de costes. La investigación termina concluyendo que el sistema de pensiones de la seguridad social del Ecuador registra un incremento elevado en sus costes previsionales lo que puede poner en duda la sostenibilidad del mismo.

Palabras clave: Prima media general, Prima de reparto puro, Seguridad social, Seguro social, Sostenibilidad, Sistema de pensiones, Sistema de reparto, Sistema de capitalización individual.

A mi padre, madre y hermana; por ser esa pieza fundamental en mi formación profesional, por ser el soporte que nunca se derrumbó; y que seguramente jamás se derrumbará.

A mi abuelito Pepe; un incansable soñador, un hombre que con su poesía te hacía ver el mundo de forma diferente, un hombre con una convicción social infinita, un padre, un esposo, y un abuelo encantador.

A mi abuelita Grima; que a pesar de no haberla conocido físicamente, siento que la conozco espiritualmente, su sencillez y alegría recorrerán por siempre mi cuerpo.

A mi abuelito Franco; un hombre que con pocas palabras te llega al corazón, su rostro está plagado de expresiones de cariño y amor; un esposo, padre y abuelo único.

A mi abuelita Ñata; una mujer de dulzura inigualable, su cariño, amor y ternura han conquistado mis días.

Familia hermosa este logro también es suyo.

A Dios, por darme la vida, la alegría y esta familia hermosa. Por ser la fuerza y la luz que guía siempre mis caminos, por abrazarme en los momentos más duros y compartir conmigo mis alegrías.

A mi padre por darme siempre la fuerza necesaria, para en los momentos más difíciles no declinar jamás. A mi madre por su inmenso cariño y amor que junto con el de mi padre forman la protección diaria de mi vida. A mi hermana por apoyarme en todos y cada uno de los pasos de mi vida, y por hacer de nuestra relación algo irrompible. A Susan por su inmenso cariño y amor, por ser esa persona que ha compartido conmigo cada momento de felicidad y tristeza en este largo camino. A todos mis amigos y amigas por su compañía, consejos y alegrías.

A mi director Diego Mancheno, porque su exigencia y conocimiento han permitido de este trabajo que sea lo que finalmente fue. Al equipo del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, por su inmenso apoyo y apertura con la información y por haberme permitido adquirir los conocimientos necesarios para lograr culminar esta investigación. Un agradecimiento especial a Cecilia Vaca, Mónica Vinueza, Christian Albuja, Rosario Maldonado, Andrea Toledo y Fernando Gálvez, porque han permitido que todo su conocimiento y experiencia en la materia se traslade en cierta medida para que la disertación fuese una realidad.

A todo el profesorado de la facultad por forjar mi camino de conocimiento y procurar que mi carrera profesional sea fruto de sus exigencias.

A todas y todos gracias de corazón.

Sostenibilidad del sistema de pensiones de la seguridad social ecuatoriana. Período 2007-2012

<i>Introducción</i>	8
<i>Metodología del trabajo</i>	10
<i>Procedimiento metodológico</i>	11
<i>Fundamentación teórica</i>	13
La seguridad social y el seguro social.....	13
Enfoques: Bismarckiano y Beveridgeano	14
Modelos Bismarckianos	14
Modelos Beveridgeanos.....	16
El subsistema de pensiones de la seguridad social.....	17
Estructura organizativa de los sistemas de seguridad social.....	17
Financiamiento de los sistemas.....	18
Regímenes de financiamiento colectivo	18
Sistema de reparto o de capitalización nula (horizonte anual)	19
Sistema de capitalización Parcial con prima media escalonada (horizonte finito).....	19
Regímenes de financiamiento individual o capitalización plena individual	20
Sistemas de reparto vs sistemas de capitalización: una fórmula matemática.....	20
Diferencias entre un sistema de capitalización y uno de reparto	24
La propuesta de OIT	26
Conceptos / Glosario de términos	28
Principios de la Seguridad Social	30
1. <i>Visión histórica del sistema de pensiones de la seguridad social en el Ecuador</i>	32
Caja de Pensiones: 1928 – 1935	32
Cobertura y contingencias ofertadas.....	34
Forma de financiamiento - problemas financieros y actuariales	35
Instituto Nacional de Previsión: 1935 – 1937.....	36
Cobertura y contingencias ofertadas.....	37
Forma de financiamiento - problemas financieros y actuariales	37
Caja del Seguro: 1937 – 1942	38
Cobertura y contingencias.....	38
Forma de financiamiento - problemas financieros y actuariales	39
Caja Nacional del Seguro Social: 1963– 1970.....	40
Cobertura y contingencias.....	42

Forma de financiamiento - problemas financieros y actuariales	42
Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social desde 1970 – 1990	43
Cobertura y contingencias.....	44
IESS: primer intento privatizador.....	45
IESS: una reforma heterodoxa.....	45
Período 2001 – 2004	46
Período 2005 – 2007	49
Período 2008 – 2013	51
Seguro Social Campesino	54
Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA)	55
Ley de Retiro Militar.....	56
La Caja Militar, Cesantía Militar, Cesantía Militar para Tropa y Cooperativa de Cesantía Militar	56
Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional	57
2. <i>Sistemas de pensiones en América Latina</i>	59
El caso de Argentina: un sistema mixto que entra en crisis.....	59
De la baja cobertura a los problemas de financiamiento	60
Los elevados costos administrativos.....	61
La crisis del sistema mixto y sus reformas.....	61
El nuevo sistema	67
El caso chileno un caso extremo de capitalización individual	70
La reforma del año 1981: un sistema de capitalización individual puro.....	70
Elevados costes - déficit previsional	71
Baja cobertura - densidades de cotización.....	72
El nuevo sistema	75
El caso de Uruguay.....	79
La reforma de 1995: de un sistema de reparto a uno mixto.....	79
Las reformas recientes	81
El financiamiento (contribuciones).....	82
El caso del Perú.....	85
Sistema Público de Pensiones	85
Sistema Privado de Pensiones	85
Las reformas recientes	86
Resumen.....	93
3. <i>Sostenibilidad del sistema de pensiones de la seguridad social ecuatoriana</i>	96
Características generales del sistema de pensiones del IESS.....	96

Estructura del sistema de pensiones	96
Cobertura del sistema previsional ecuatoriano.....	104
Estadísticas socio-demográficas del país.....	109
Situación financiera del IESS.....	112
Funcionamiento del modelo ILO-PENS	116
Principales características del modelo.....	116
Estructura general del modelo	117
Sostenibilidad del sistema de pensiones del IESS.....	119
Supuestos y parámetros.....	119
Parámetros de cálculo de la pensión	122
Análisis de los principales resultados obtenidos por el ILO-PENS	123
4. Conclusiones	134
Conclusiones.....	134
5. Recomendaciones	136
Recomendaciones.....	136
Referencias Bibliográficas	137
Anexos.....	140
Anexo A: Ajuste de las pensiones de vejez e invalidez para el caso ecuatoriano del año 2010	140
Anexo B: Funcionamiento del Sistema Previsional argentino.....	141
Anexo C: Prestaciones otorgadas por el Sistema Previsional argentino de pilares múltiples.....	142
Anexo D: Impactos fiscales esperados y sostenibilidad de la reforma chilena	145
Anexo E: Recomendaciones de la Consultora Actuarial para reducir el déficit actuarial del seguro de pensiones del IESS	146

Introducción

"El derecho a la Seguridad Social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado" (Constitución del Ecuador, 2008:29)

En 1881, con la introducción del concepto de Seguro Social por parte del canciller Otto von Bismark, la Seguridad Social se ha convertido en un elemento clave en el desarrollo de los pueblos; y, como tal, entender su funcionamiento e inter relación que tiene con otras políticas o ejes sociales permite a su vez tener un amplio panorama del espectro social. La construcción de un sistema de seguridad social verdaderamente inclusivo, universal, equitativo, solidario y obligatorio constituyen los principios fundamentales para generar ese pacto social tan ansiado en una sociedad; un pacto social que permitirá generar sentido de nacionalismo a los y las ciudadanas del país.

El concepto de seguro social fue introducido como parte de una política proteccionista a los y las trabajadoras; con el objetivo de cubrirlas de ciertos riesgos inherentes a su ocupación laboral. Sin embargo, en la actualidad parece importante re-definir el concepto de seguros sociales por uno más amplio y de carácter universal: la seguridad social. La seguridad social, si bien mantiene prestaciones o cubre antes riesgos netamente laborales, ha incluido también otros de carácter social, o en otras palabras no ligados a una relación laboral. Actualmente, los sistemas de seguridad social más avanzados y consolidados cubren contingencias o amplían su cobertura a otros grupos sociales que no se encuentran dentro del mercado laboral, o al menos, no de forma formal. En este sentido, el principal debate debería centrarse en lograr incorporar el derecho a la seguridad social como un derecho ciudadano y no como uno asociado a la relación laboral.

El desconocimiento de la forma funcional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y la forma en cómo funciona el sistema de pensiones del país, fue la principal motivación para realizar la presente investigación. Desde luego, entender los diferentes roles políticos y técnicos entorno a las diferencias en cada discurso significó un interés adicional en estudiar esta materia social. El enorme impacto social que tiene cualquier política de seguridad social, junto con el peso fiscal formó parte también del interés por estudiar y analizar el sistema ecuatoriano de seguridad social. El deseo de conocer la importancia intertemporal de la sostenibilidad del sistema de pensiones y los diferentes procesos latinoamericanos de reforma y de modernización de sus sistemas conllevó a investigar la problemática desde las perspectivas históricas y actuales, resaltando los avances del sistema y sus desventajas.

La presente investigación centró la problemática principal en torno a la sostenibilidad del sistema de pensiones del país, es decir, analizar si el sistema de pensiones, tal y como se encuentra en la actualidad, será capaz de hacer frente a sus obligaciones prestacionales en el largo plazo; por supuesto, teniendo en cuenta el peso político, el impacto social y económico de no hacerlo. La valuación de sostenibilidad está sustentada en el modelo actuarial de pensiones diseñado por la Organización Internacional del Trabajo denominado ILO-PENS, el mismo que depende de algunos otros modelos de carácter social y económico como el ILO-POP, ILO-LAB, ILO-COV e ILO-ECO. Los derechos de autor del modelo utilizado pertenecen en su totalidad a la OIT. Los resultados derivados del mencionado modelo se los ha planteado bajo tres escenarios de proyección distintos (pesimista, moderado y optimista), esto con el fin de reflejar un rango de posibles resultados.

El sistema de seguridad social ha sido protagonista de gran parte de la historia del Ecuador republicano. La importancia del sistema de seguridad social en una economía se muestra en su propia definición. La Organización Internacional del Trabajo, en 1991, definió la seguridad social como la protección que la sociedad proporciona a sus miembros mediante una serie de medidas públicas. La seguridad social, por tanto, trata el tema del bienestar ciudadano y, como tal, su importancia radica en la protección social y en un derecho exigible para todas y todos los ciudadanos de la patria, adquiriendo así una relevancia social.

Con el proceso de envejecimiento natural que ha experimentado la población latinoamericana en los últimos años, uno de los factores que más saltan a la vista es el estudio de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones de reparto de la seguridad social. En este sentido, el sistema de pensiones de la seguridad social ecuatoriana, al incorporar características de un sistema de reparto, debe ser estudiado en su totalidad y determinar la sostenibilidad del mismo en el mediano y largo plazo. Es así, que la problemática principal de la presente investigación se ha planteado en determinar y cuantificar los criterios que permitan verificar la sostenibilidad del sistema de pensiones de nuestro país.

En función de lo expresado, la presente investigación está dividida en 3 capítulos. Luego de tratar sobre los fundamentos teóricos de la seguridad social, en el cual se ha analizado los diferentes sistemas de pensiones y sus formas de financiamiento, el capítulo uno estudia la visión histórica del sistema de pensiones de la seguridad social del Ecuador, el mismo que incluye un análisis de la formación del sistema desde la caja de pensiones en 1928 hasta el sistema actual, realizando una comparación con la historia económica del Ecuador. Seguido se encuentra el análisis de las distintas reformas a los sistemas de pensiones latinoamericanos, en donde se analiza la reforma chilena, argentina, uruguaya y peruana. Para poder culminar con un análisis de sostenibilidad del sistema de pensiones del Ecuador y su caracterización conceptual. Finalmente se propone ciertas recomendaciones de reforma al sistema de pensiones del Ecuador en base a los estudios actuariales y financieros realizados y las reformas de los sistemas latinoamericanos estudiados.

Metodología del trabajo

Problemática de la investigación

¿Cuáles serían los criterios de sostenibilidad para el sistema de pensiones ecuatoriano?

Objetivo general

Determinar y cuantificar los criterios de definición de la sostenibilidad para el sistema de pensiones ecuatoriano.

Preguntas específicas

- ¿Cuál ha sido el proceso histórico que ha recorrido el sistema de pensiones de la seguridad social ecuatoriana?
- ¿Cuáles han sido las mayores transformaciones de los sistemas de pensiones en América Latina y cuáles los criterios o las justificaciones de la reforma?
- ¿Qué criterios conceptuales de sostenibilidad se pueden o deben aplicar al sistema de pensiones de la seguridad social ecuatoriana?

Objetivos específicos

- Identificar el proceso histórico que ha recorrido el sistema de pensiones de la seguridad social en el Ecuador y en él, sus momentos críticos y debates en torno a la “sostenibilidad”.
- Analizar las transformaciones de los sistemas de pensiones en América Latina, así como sus criterios o justificaciones de reforma, recogiendo los argumentos en torno a su sostenibilidad y evaluación.
- Identificar conceptualmente los criterios que permitan medir la sostenibilidad del sistema de pensiones de la seguridad social en el Ecuador.

Procedimiento metodológico

La disertación se dividió en 4 partes fundamentales: la fundamentación teórica, la visión histórica del sistema de pensiones de la seguridad social ecuatoriana, las reformas efectuadas en los diferentes sistemas de pensiones de América Latina y el análisis de sostenibilidad y caracterización del sistema de pensiones del Ecuador.

Los fundamentos teóricos analizaron - en primer lugar - la definición conceptual de la Seguridad Social junto con un análisis teórico de las diferencias entre Seguridad Social y Seguro Social. Posteriormente, se mostró los dos enfoques o corrientes referentes a los sistemas de pensiones: el enfoque bismarckiano y el enfoque beveriano para poder estudiar los diferentes tipos de sistemas de pensiones existentes y sus formas de financiamiento. Finalmente se expuso conceptos básicos pero importantes para el desarrollo de la investigación paralelamente con un análisis de los principios rectores que rigen a la Seguridad Social en el Ecuador, según lo disponen la Constitución de la República del año 2008 y la actual Ley de la Seguridad Social del año 2001.

El capítulo 1 trató sobre la visión histórica del sistema de pensiones de la seguridad social ecuatoriana, y para tal propósito se dividió en 7 períodos históricos de transformación del sistema: **1)** Caja de Pensiones: 1928 – 1935, **2)** Instituto Nacional de Previsión: 1935 – 1937, **3)** Caja del Seguro: 1937 – 1963, **4)** Caja Nacional del Seguro Social: 1963 – 1970, **5)** Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social desde 1970 – 1990, **6)** IESS: primer intento privatizador, y **7)** IESS: una reforma heterodoxa, mostrando la forma en cómo se fueron configurando los distintos entes rectores de la seguridad social en el país, las diferencias en la cobertura, las distintas formas de financiamiento (aportes), las distintas contingencias (seguros) que se ofertaban, y los diferentes problemas financieros y actuariales, en paralelo con la historia económica del país.

Adicionalmente, se expuso la forma de creación de los regímenes especiales (definidos en la Constitución 2008), como el Seguro Social Campesino, ISSFA e ISSPOL.

Por su parte, el objetivo del capítulo 2 fue pasar revista a la situación de las principales reformas implantadas en algunos países de la región. De tal forma, el capítulo se dividió en 5 secciones; en la primera se estudió el sistema de pensiones argentino, en la segunda el caso chileno, en las dos siguientes el caso uruguayo y peruano que no atravesaron crisis previsionales de la profundidad de los dos primeros pero presentan alternativas en sus modelos de gestión. Para cada una de estas reformas se analizaron algunas variables, entre las que se encuentran la administración del sistema, el financiamiento (contribución), los tipos de prestaciones, y la cobertura.

Finalmente, el propósito del capítulo final fue analizar si el sistema de pensiones de la seguridad social en el Ecuador es sostenible o no; y, en base a estos resultados sugerir aquellas modificaciones que permitan resolver sus problemas actuariales en caso de ser necesario. Para estas recomendaciones se realizó una lectura crítica de las experiencias expuestas en el capítulo previo y se recuperaron las mejores prácticas introducidas por los sistemas en la región. El capítulo dividió en tres grandes secciones. En la primera sección se analizó las características generales del sistema previsional ecuatoriano, la segunda sección se enfocó en analizar el funcionamiento del modelo actuarial utilizado para determinar la sostenibilidad del sistema. El mencionado modelo, se denomina ILO-PENS, y es realizado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a quién cabe recalcar le pertenecen todos los derechos de autor del modelo utilizado en la disertación; en esta sección se describió qué variables utiliza el modelo y cómo determina la sostenibilidad

del sistema de pensiones, para culminar con la presentación de los resultados obtenidos del modelo realizado.

Así, con todos los capítulos expuestos, se realizó una lectura crítica de ellos, y se procedió a realizar los cambios necesarios para poder redactar las conclusiones y recomendaciones.

Fundamentación teórica

En la fundamentación teórica, se mostrarán los fundamentos teóricos que sirvieron de base para poder realizar la investigación. El capítulo se dividirá en 5 secciones principales. En primer lugar, se revisará la definición conceptual de la Seguridad Social, y se realizará un análisis teórico de las diferencias entre Seguridad Social y Seguro Social. Posteriormente, se mostrarán los dos enfoques o corrientes referentes a los sistemas de pensiones: el enfoque bismarckiano y el enfoque Beveridge. Como tercer punto, se estudiarán los diferentes tipos de sistemas de pensiones existentes, así como sus formas de financiamiento. En cuarto lugar, se expondrán conceptos básicos importantes para el desarrollo de la investigación, y, finalmente, se definirán los principios rectores que rigen a la Seguridad Social en el Ecuador, según lo disponen la Constitución de la República del año 2008 y la actual Ley de Seguridad Social del año 2001.

La seguridad social y el seguro social

La Organización Internacional del Trabajo, en 1991, definió la Seguridad Social como:

La protección que la sociedad proporciona a sus miembros mediante una serie de medidas públicas contra la necesidad económica y social que se produce por la cesación o sustancial reducción de sus ingresos motivados por la enfermedad, maternidad, riesgos del trabajo, desempleo, invalidez, vejez y muerte, la provisión de asistencia médica y subsidios a las familias con hijos. (OIT, 1991, citado en Zambrano, 2004:84)

De la misma forma, según Zambrano Gutiérrez (2004:84), la Seguridad Social incluye 5 aspectos de mucha importancia; a saber:

1. Los pagos derivados de la Seguridad Social por concepto de pensiones de vejez, invalidez y muerte, la atención médico – hospitalaria y las prestaciones económicas por riesgos profesionales, las prestaciones monetarias por enfermedad común y maternidad, y las prestaciones por desempleo.
2. Las asignaciones familiares.
3. La asistencia social; la misma que está vinculada en gran medida con el sistema no contributivo y con la atención sanitaria gratuita concedida a personas sin recursos que no contribuyen al sistema.
4. El Sistema Nacional de Salud, y;
5. Los programas de viviendas.

Estos 5 elementos, según Zambrano son importantes y forman parte de los sistemas de Seguridad Social.

Ahora bien, según la misma investigadora existen diferencias entre un seguro social y la seguridad social, que en muchos casos, se tiende a mezclarlos y creer que son similares; sin embargo, la seguridad social abarca más contingencias que el seguro social, pues este último no suele ser la única forma de previsión social, mientras que la seguridad social es una institución más amplia y con un alcance no comparable con la de un seguro social. Si bien es cierto, alrededor de la región latinoamericana el seguro social ha sido la institución encargada de las pensiones de vejez, invalidez y muerte principalmente; y, si bien no ha sido la única institución, se ha mantenido como la principal.

Así mismo, Sánchez (1956, citado en, Zambrano, 2004:84), definió al seguro social como una institución de derecho público que tiene por objetivo proteger a los trabajadores ante contingencias y riesgos de carácter profesional, incorporando a la solidaridad entre los que están dentro del seguro, entre los miembros de la producción y el Estado.

Por otro lado, diversos autores españoles como Santiago González Ortega, Sebastián de Soto Rioja, Susana Barcelón, Rafael Gómez y Margarita Arenas también ponen de manifiesto ciertas diferencias entre la concepción de la seguridad social y la del seguro social. Para ellos la diferencia se fundamenta principalmente en el principio de universalidad subjetiva, es decir universalidad en cuanto a la cobertura de los sujetos protegidos. En los originarios sistemas de seguros sociales existe una vinculación directa entre el elemento profesional y la protección o tutela, es decir, la protección se limita únicamente a los trabajadores asalariados que se acogen al sistema de forma voluntaria o no; mientras que, en un sistema de seguridad social, la protección debe estar destinada a la totalidad de los/as ciudadanos frente a situaciones de necesidad. (González et al, 2013:42)

La Seguridad Social, por tanto, trata el tema del bienestar ciudadano y, como tal, su importancia radica en la protección social y en un derecho exigible por todas y todos los ciudadanos de la patria, adquiriendo así una relevancia social.

Con lo expuesto anteriormente, y una vez entendido la diferencia entre seguridad social y seguro social, merece la pena estudiar los dos enfoques nacidos a finales del siglo XIX en Alemania y finales de la Segunda Guerra Mundial en Inglaterra referentes a los diferentes sistemas de seguros sociales, entendiendo que la diferencia marcada anteriormente surge en tiempos posteriores al nacimiento de estos enfoques.

Enfoques: Bismarckiano y Beveridgeano

Tal como menciona Zambrano Gutiérrez (2004:82), alrededor de la región y del mundo en general, se puede encontrar diversas experiencias en cuanto a distintos tipos de sistemas de seguridad social que no solo dependen de factores económicos y técnicos, sino que responden también - y en gran medida - a factores netamente políticos. En este contexto, los autores antes mencionados señalan la existencia de cuatro elementos operativos esenciales para la estructuración de los modelos de protección social: (i) ámbito objetivo, (ii) ámbito subjetivo, (iii) financiamiento y (iv) gestión. En función de estos elementos la teoría ha intentado agrupar a los sistemas de seguridad social en dos grandes grupos: el enfoque/modelo bismarckiano o continental y el enfoque beveridgeano o anglosajón (González et al, 2013:47).

Si bien, estas dos corrientes plantean diferencias marcadas en los cuatro elementos antes descritos, la protección social o los sistemas de Seguridad Social actuales difícilmente responderán a políticas sociales adoptadas hace varios años atrás, razón por la cual, estos modelos más bien responden a características mixtas, es decir modelos de protección mixtos. A pesar de esto, no se puede negar la existencia de ciertas características predominantes que permiten clasificar los actuales modelos en función a las dos corrientes nacidas.

Modelos Bismarckianos

El enfoque Bismarckiano surgió a partir de las ideas introducidas por el canciller Otto von Bismark, quien fue un estadista, burócrata, militar, político y prosista de descendencia alemana. Bismarck introdujo el

concepto de seguro social en 1881, el mismo que fue concebido como un mecanismo para proteger al proletariado que estaba cada vez más organizado (Zambrano Gutiérrez, 2004:82). Será pues con este canciller alemán que comienza a definirse los conceptos fundamentales que configurarían los sistemas de seguros sociales. Vale recordar el contexto político e ideológico que rodea a la creación de estos sistemas; el de la oposición del capitalismo liberal al del intervencionismo estatal. En otras palabras, el concepto económico-ideológico del capitalismo liberal, fue reemplazado por Bismarck por el de la intervención estatal para la regulación del mercado y la gestión e incluso -en algunos casos- el financiamiento del seguro social.

Como se mencionó anteriormente, el concepto económico-ideológico del capitalismo liberal fue reemplazado por el intervencionismo estatal, el mismo que condujo a que el Estado sea el gestor y administrador de los seguros sociales, entendiendo que era una institución de servicio público para los y las trabajadoras de la nación.

Según cuenta Almansa Pastor (1973:83), el enfoque bismarckiano considera que los sujetos protegidos por el sistema, es decir las personas que están cubiertas ante las posibles contingencias que oferta el sistema, son únicamente los trabajadores, o en otras palabras, las personas que se encuentran desempeñando una actividad económica o laboral, esto, implica un derecho a la protección basado en la relación laboral (Almansa José Manuel, 1973, citado en Zambrano Gutiérrez, 2004:83).

Así mismo, González et al (2013:47) mencionan que la protección de los modelos continentales es exclusiva a las personas que desarrollan una actividad laboral o productiva en el sector de la economía formal. Muchas veces, esta protección se extiende a los miembros de la familia del sujeto protegido, los mismos que pueden acceder a ciertas prestaciones que ofrece el sistema pero no con las mismas condiciones de la persona protegida, es decir, son beneficiarios y no titulares de las prestaciones (González et al, 2013:47).

Por lo tanto, en los modelos bismarckianos o continentales se protege ante necesidades que se han derivado de la actividad laboral.

En lo que se refiere a la forma en cómo se financian los distintos sistemas, podemos argumentar que el enfoque bismarckiano trabaja sobre conceptos de financiación bipartita, es decir, a partir de las cotizaciones de trabajadores y empleadores. Según menciona Almansa (1973), esta forma de financiación significa que el derecho a la prestación depende del monto cotizado, es decir, el monto de la pensión que el sujeto protegido recibirá una vez que cumpla los requisitos de acceso, dependerá de cuanto cotizó/aportó al sistema en su vida activa.

Según cuenta Zambrano Gutiérrez (2004:82), los sistemas de seguro social que hoy se conocen, no han cambiado en mayor medida su forma de financiamiento, es decir, se ha mantenido la forma bipartita de financiamiento (contribuciones tanto del trabajador como del empleador) y en algunos casos, como el del sistema ecuatoriano, con una forma de financiamiento tripartita en la que participan tanto el trabajador y el patrono como el Estado.

Así también, González et al (2013:47) mencionan que los modelos bismarckianos se financian a partir de las cotizaciones calculadas de los ingresos profesionales, los mismos que van de la mano de la duración de la carrera profesional lo que determinará conjuntamente la cuantía de la prestación que recibirá del sistema (González et al, 2013:47).

Finalmente, los modelos de seguros sociales bismarckianos integraban el principio de repartición, y por lo tanto se oponían a un seguro fundado en la capitalización; con lo cual se establecían conceptos de solidaridad inter-generacional a la hora de financiar el seguro.

Modelos Beveridgeanos

Por otro lado, posterior a los modelos bismarckianos o continentales, nace la corriente alternativa conocida como el enfoque beveridgeano o modelos anglosajones. Estos modelos, nacen a partir del pensamiento de un economista y político británico llamado William Henry Beveridge en 1942, el mismo que fue notablemente influido por la ideas de Keynes (Zambrano Gutiérrez, 2004:82), adicionalmente, se debe destacar que esta corriente se promueve en Inglaterra a finales de la Segunda Guerra Mundial.

A diferencia del enfoque bismarckiano, las ideas de Beveridge se orientaron más a la incorporación de esquemas de protección paralelos al seguro social, es decir, regímenes asistenciales o de ahorros, y al igual que el enfoque bismarckiano, los sistemas beveridgeanos también responden a características propias como consecuencia directa de la forma de pensamiento del creador de la corriente. Es así, que podemos encontrar diferencias marcadas entre estos dos enfoques.

Mientras el enfoque bismarckiano considera que los sujetos protegidos son únicamente los trabajadores, los sistemas beveridgeanos incluye o protege a los miembros de la colectividad, es decir, es un derecho basado en la ciudadanía y no exclusivamente a los que mantienen una relación laboral (Almansa, 1973). Como es lógico imaginar, la cobertura o la protección que brindan los sistemas beveridgeanos es conceptualmente más amplia que los bismarckianos. Para tener coherencia con esta ampliación de cobertura, generalmente sostienen que debe haber una articulación importante entre los subsistemas contributivos y los no contributivos.

González et al (2013:48), plantea esta diferencia en términos del principio de universalidad que asumen, los sistemas beveridgeanos; ampliando la cobertura de riesgos sociales para todos los ciudadanos/as.

Lo anterior, permite entender que el ser acreedor/a del derecho a la protección frente a riesgos sociales, es el ser ciudadano o ciudadana del país y más no ser un trabajador/a formal (González et al, 2013:48).

Por lo tanto, los enfoques anglosajones o beveridgeanos se apartan de la exigencia laboral para la generación del derecho, e incluyen una protección encaminada a todas las situaciones de necesidades mediante prestaciones mínimas de subsistencia (articulación entre sistemas contributivos y no contributivos).

Cuando hablamos del financiamiento también encontramos diferencias sustanciales entre los dos enfoques. Mientras los sistemas bismarckianos se financian principalmente con ingresos por aportaciones bipartitas (empleado – empleador), los sistemas beveridgeanos utilizan el concepto de solidaridad, es decir incorporan una financiación más solidaria con el objetivo de proteger a todos/as los sujetos; esto lo hacen mediante impuestos que son recursos que ingresan al Presupuesto General del Estado.

En otras palabras, mientras los sistemas bismarckianos se financian únicamente con aportes por contribuciones, los sistemas beveridgeanos se financian con un aporte complementario que generalmente proviene del Presupuesto del Estado, con el objetivo de proteger a todos los individuos, especialmente aquellos/as más vulnerables, es decir a los que se encuentran dentro del sistema no contributivo.

No obstante, esta forma de financiación surge de la referencia de un mínimo de subsistencia otorgado a través de prestaciones en los modelos anglosajones, es decir, para poder tener una ampliación de cobertura, estos modelos se caracterizaron por la entrega de una prestación mínima de subsistencia, lo que en un principio; comparado con los modelos continentales, determinó que los sistemas beveridgeanos proveyeran prestaciones muy inferiores a niveles mínimos de subsistencia. La razón radica en que el origen de estos sistemas tuvo cabida a finales de la Segunda Guerra Mundial en donde se vivía una situación de desempleo y pobreza generalizada (González et al, 2013:48).

A pesar de lo anterior, la mayor parte de estos sistemas, que si bien se basan en sistemas netamente contributivos, están transitando hacia una cobertura universal. Naturalmente, estos procesos de transición han encontrado varios problemas; principalmente por el tratamiento diferenciado que se le ha dado históricamente, en los textos constitucionales, a los diferentes subsistemas de protección o seguridad social. Tal como menciona González et al (2013:48), en las normas legales y constitucionales no se ha planteado la idea de un sistema unificado de Seguridad Social, que tenga por objetivo garantizar de forma universal la protección frente a los diversos riesgos sociales. Más bien, se ha encaminado a ampliar el paquete de coberturas, unas veces respecto de ciertos riesgos concretos, y otras, respecto a determinados colectivos (un ejemplo de esto es el caso ecuatoriano), así, la principal consecuencia de esto ha sido un tremendo desorden normativo (González et al, 2013:48).

El subsistema de pensiones de la seguridad social

El sistema de seguridad social integral se compone de los siguientes subsistemas: pensiones, salud, riesgos profesionales y servicios sociales complementarios; la investigación a realizarse, se concentrará en la sostenibilidad del sistema de pensiones de la seguridad social por la importancia teórica y práctica de esta, pues su desarrollo ayudará a formular propuestas o estrategias que podrán prevenir problemas con grandes efectos sociales y económicos en el Ecuador.

Estructura organizativa de los sistemas de seguridad social

Zambrano (2004:83) menciona que desde el punto de vista de la estructura organizativa los sistemas establecen 7 criterios de clasificación (Rodríguez y Durán, 1998, citado en Zambrano Gutiérrez, 2004:83):

1. **Protección de los programas:** el primer criterio de clasificación es según el carácter de la protección de los programas que componen el sistema, estos son: (i) **La protección general**, hace referencia a un sistema previsional que cubre ante cualquier contingencia definida, y como tal, se lo puede concebir como un seguro social. (ii) **La protección complementaria**, se refiere a esquemas de protección paralelos al seguro social, es decir, cubre en caso de que el seguro no lo haga. (iii) **La protección asistencial**, toma en cuenta la participación estatal en los casos que así se requiera, es decir, la asistencia del Estado para cubrir ante ciertas contingencias. Finalmente, (iv) **la previsión personal** considera una protección basada en el aporte personal de cada individuo.
2. **Financiamiento:** el segundo criterio de clasificación, hace referencia a la fuente y sistema de financiamiento, es decir un sistema de reparto o de capitalización. Las diferencias entre estos dos tipos de sistemas se abordarán más adelante en este mismo capítulo.
3. **Objetivos de la función pública:** un tercer criterio de clasificación hace referencia a los objetivos de la función pública que cumple el sistema. Los sistemas de pensiones pueden tener diferentes objetivos de política pública; o bien objetivos de seguro, o bien de redistribución y ahorro. En el primer caso, los sujetos cotizan para cubrirse ante cualquier eventualidad que les pueda suceder (lógica de seguro privado), mientras que en el segundo, se prevé una cultura de previsión y de

ahorro para poder mantener un consumo futuro en niveles que garanticen una vida digna (consumo actual vs consumo futuro).

4. **Carácter de las prestaciones:** este criterio de clasificación hace referencia al tipo de beneficios: sean de beneficio definido o indefinido. A este último también se lo conoce como un sistema de contribución definida. Cuando las prestaciones tienen el carácter de beneficio definido quiere decir que independientemente del aporte que realicen los ciudadanos/as recibirán un monto predefinido de la prestación; los beneficios están ya definidos en la Ley. De otro lado, cuando se considera un esquema de beneficio no definido o por contribución definida, se refiere a que la tasa de cotización es la que está establecida para todos/as los cotizantes, y que el beneficio que recibirá no lo está pues va a depender de varios factores de mercado.
5. **Acceso:** otro criterio de clasificación es según el acceso a las prestaciones, es decir si son de carácter contributivo o no contributivo. Como su nombre lo indica, en el caso contributivo depende de la contribución que haga el/la cotizante, y generalmente existe una protección basada en la relación laboral. Por el contrario, en el caso no contributivo la relación de trabajo pierde cuidado y existe una protección basada en la carencia de recursos para los/as ciudadanos.
6. **Campo de aplicación:** el sexto criterio de clasificación, tal como menciona Zambrano (2004:83), es según el campo de aplicación del sistema, es decir, selectivo o abierto. En otras palabras, si el sistema aplica para un determinado colectivo (no universal), o por el contrario para todos los ciudadanos/as del país (universal).
7. **Organismos gestores:** El último criterio de clasificación es según los organismos gestores del sistema; es decir, el tipo de instituciones que maneja o que está a cargo de regular y gestionar el sistema de pensiones, estas instituciones pueden ser o bien públicas o privadas.

Financiamiento de los sistemas

Uno de los temas más importantes en la definición de sistemas de seguridad social gira en torno a sus formas de financiamiento, es decir, la forma en la que se va a alcanzar un equilibrio financiero y actuarial en un tiempo determinado, de forma tal, que se puedan cumplir con todas las obligaciones del sistema para con los/as beneficiarios del derecho a las prestaciones que cubren ante ciertos riesgos sociales.

En este sentido, se han establecido distintos esquemas de financiamiento que pueden a su vez clasificarse de diferentes formas. Zambrano (2004:88), propone que el criterio de clasificación debe ser el principio de solidaridad; es así, que se define dos regímenes de financiamiento distintos:

Regímenes de financiamiento colectivo

Los regímenes de financiamiento colectivo se caracterizan principalmente por incorporar un componente de solidaridad, es decir, todos los/as afiliados del sistema aportarán a un fondo común que financiará las prestaciones de los asegurados. En los sistemas de financiamiento colectivo, el equilibrio del fondo se comprueba de forma global, y no interfiere las situaciones individuales; en otras palabras, es independiente de desequilibrios individuales porque la sostenibilidad del fondo depende del balance global de la caja (Zambrano Gutiérrez, 2004:88).

Naturalmente, el grado de solidaridad variará de acuerdo a los requisitos de acceso a las prestaciones que se definan en la Ley, así como según el tipo de sistema escogido. Según menciona Zambrano (2004:88-92), podemos diferenciar dos corrientes referentes a los regímenes de financiamiento colectivo:

Sistema de reparto o de capitalización nula (horizonte anual)

Este tipo de sistemas son netamente solidarios pues su característica principal es que "todo lo que entra sale", es decir, los ingresos registrados en un período (generalmente un año) deben financiar todos los gastos de ese mismo período, y esta es la razón por la que no puede existir acumulación de reservas (Zambrano Gutiérrez, 2004:89).

Existen ciertos autores como Rafael Gómez Gordillo, catedrático de la Universidad Pablo de Olavide, Sevilla-España, que mencionan que los superávits o déficits en sistemas de pensiones de reparto solo reflejan un mal cálculo en las tasas de cotizaciones, pues si ha existido un superávit seguramente la tasa de cotización está muy alta y en caso de déficit es entonces muy baja la tasa de cotización. Sin embargo, otros autores como Zambrano, mencionan que en los sistemas de reparto puede existir una pequeña reserva para cubrir eventualidades no previstas.

Tal como menciona Mesa Lago (1998:89) citado por Zambrano (2004:89), los distintos esquemas de financiamiento están relacionados con el tipo de riesgo, esto es, con la duración de las contingencias; por esta razón, contingencias como la enfermedad, maternidad y paternidad son riesgos sociales de corto plazo por lo que sugiere trabajar con sistemas de financiamiento de reparto en donde no se necesita de reservas importantes para atender a las contingencias; estas se desarrollan en un período de tiempo corto y bien determinado.

No obstante, cuando tratamos las pensiones de vejez, esto no siempre es así. Para sistemas de pensiones se necesita una acumulación muy importante de reservas (riesgo a largo plazo) sobre todo en sistemas maduros, es decir en el que la edad promedio de afiliados/as es considerablemente alta, por lo que la tasa de dependencia; pensionistas/afiliados decrece y en donde cada vez existen menos afiliados cubriendo pensionistas.

A decir de Zambrano (2004:89-90), una de las principales características de los sistemas de reparto es que incorporan un fuerte componente de solidaridad entre las generaciones; pues las nuevas generaciones o los/as aportantes jóvenes, financian las prestaciones de las generaciones viejas, es por esto que se dice que existe una solidaridad inter-generacional.

Así también, en este tipo de sistemas el papel del Estado es primordial, pues no solo es quien vela por el buen funcionamiento del sistema sino que también es clave en el financiamiento del mismo; aporte estatal.

Sistema de capitalización Parcial con prima media escalonada (horizonte finito)

Los sistemas de capitalización parcial no establecen un equilibrio en tiempo indefinido, sino que por el contrario definen un tiempo más corto; entre 10 a 15 años por ejemplo, y asumen que las reservas que se acumularán en este período podrán hacer frente a todas las obligaciones prestacionales del tiempo ya definido. El hecho de definir un tiempo de "vida" del sistema, crea la necesidad de realizar estudios actuariales periódicos para determinar el buen funcionamiento del mismo, y, de ser el caso, tomar medidas correctivas como el aumento de la prima para el sostenimiento financiero y actuarial.

Tal como menciona Zambrano (2004:91), los sistemas de capitalización parcial son considerados como esquemas intermedios entre los de reparto y de capitalización plena, y justamente, la OIT propuso y recomendó que países en vías de desarrollo utilicen estos sistemas. La razón principal de esta

recomendación, radica en que este tipo de países no está en la capacidad de poder destinar grandes cantidades de reserva para capitalizarlas en sistemas de pensiones, tal como ocurre con los esquemas de capitalización plena, y por lo tanto, podrían incorporar esquemas que no requieran una cantidad muy grande de reservas para sostener el sistemas de pensiones en un período determinado (Zambrano Gutiérrez, 2004:91). De la misma forma, y tal como menciona Zambrano (2004:91), los sistemas de capitalización parcial teóricamente permiten un desarrollo de las economías, esto, porque el esfuerzo financiero, entendido como la acumulación de reservas, se reparte a lo largo de un período determinado, logrando así que exista una cierta transferencia entre las generaciones de hoy y las futuras.

Regímenes de financiamiento individual o capitalización plena individual

Por otro lado, los esquemas totalmente opuestos a los regímenes de financiamiento colectivo, son los regímenes de financiamiento individual o capitalización plena individual. Naturalmente, este tipo de regímenes no incorporan en lo absoluto el concepto de solidaridad, pues el equilibrio global del sistema, se basa en los equilibrios individuales provenientes de cuentas de capitalización individual. Según menciona Zambrano (2004:92), la contribución que cada afiliado/a realiza, se dirige a una cuenta individual que se capitaliza a una tasa de interés y que se acumula en las mismas cuentas. De esta manera, en este tipo de sistemas no existe solidaridad, pues no hay transferencia alguna entre grupos de diferentes niveles de renta; el acumulado que el/la afiliada recibirá al final de su vida activa, dependerá del monto aportado a su cuenta individual y de la capitalización de la misma. A decir de esta investigadora este tipo de sistemas son generalmente de contribuciones definidas y más no de prestaciones definidas, sino por el contrario de prestaciones indefinidas.

Según cuenta Zambrano (2004:92), algunos autores critican este tipo de esquemas, argumentando que al carecer del principio de solidaridad, carecen entonces de las características básicas de lo que se entiende como seguridad social, es por esto, que se ha considerado a este tipo de regímenes como métodos de ahorro jubilatorio; más no como sistemas de seguridad social.

Sistemas de reparto vs sistemas de capitalización: una fórmula matemática

Sistemas de Reparto

Según menciona Samuelson (1958:3), para entender un sistema de reparto se debe suponer un modelo de dos generaciones (t , $t-1$) que se solapan entre sí; además, siguiendo la nomenclatura del propio autor, se debe suponer una generación de jubilados, denotado por j , y una generación de ocupados, denotado por o , así como una tasa de crecimiento de la población de (n) .

Muy importante mencionar, que los ocupados actuales sostienen a los jubilados actuales, pues en un sistema de reparto existe un mecanismo de transferencia de renta desde los ocupados actuales a los jubilados/as. Según Samuelson, esto se puede denotar de la siguiente manera: (Samuelson, 1958, citado en, Cadarso y Febrero, 2003:3)

$$[1] \quad b_t N_t^j = t w_t N_t^o$$

La ecuación anterior, muestra que los beneficios, es decir el monto de las prestaciones por vejez invalidez o muerte, que reciben los jubilados (denotado por b_t), dependen de los ingresos de los ocupados (w_t), como de la fracción que los ocupados transfieren a los jubilados (t), en otras palabras, los ocupados actuales (N_t^o),

mantienen a los jubilados (N^j). Para incluir el crecimiento demográfico, Samuelson supone una tasa de crecimiento constante de la población;

$$[2] \quad N_t^o = N_{t-1}^o (1+n)$$

Sin embargo, menciona el autor, en la ecuación se puede mostrar que los ocupados del período anterior ($t-1$), son los actuales jubilados, lo que se puede mostrar por la siguiente ecuación:

$$[3] \quad N_{t-1}^o = N_t^j,$$

Y, si introducimos las ecuaciones 2 y 3 en la primera ecuación, tenemos lo siguiente:

$$[4] \quad b_t N_t^j = tw_t N_t^j (1+n)$$

Para poder interpretar esta ecuación, todavía es necesario introducir un supuesto de crecimiento de los salarios; que dada su estructura teórica, asume idénticamente igual al crecimiento de la productividad; la misma que, según Samuelson (1958:4), crecerá a una tasa constante y exógena (z) que permite un crecimiento de los ingresos por ocupado. Esto se expresa de la siguiente forma:

$$[5] \quad w_t = w_{t-1} (1+z),$$

A partir de la introducción de esta ecuación a en la ecuación 4 se obtiene.

$$[6] \quad b_t = tw_{t-1} (1+n)(1+z) \text{ ó } b_t = tw_{t-1} (1+i_b)$$

En donde i_b , es un tipo de interés que se obtiene de sumar las tasas de crecimiento poblacional y la tasa de crecimiento de la productividad, mediante la cual las contribuciones son capitalizadas a esta misma tasa.

La ecuación 6, se puede interpretar como sigue: los beneficios que obtienen los jubilados/as dependen de la cantidad de aportes en su vida activa (tw_{t-1}), así como de las tasas de crecimiento poblacional y de la productividad (n y z), (Samuelson, 1958, citado en, Cadarso y Febrero, 2003:4).

La ecuación anterior puede tener otro tipo de interpretaciones. A decir de Samuelson (1958:4), se la puede mostrar como una ecuación de equilibrio financiero del presupuesto de la Seguridad Social, es decir, si suponemos un tipo de sistema de beneficios definidos, en el que los montos de las prestaciones ya están previamente definidos y que además sabemos que estos beneficios dependen de la historia laboral del jubilado/a, podemos mostrar en la ecuación que b_t estaría dado, así también, la tasa i_b y el salario w_{t-1} serían variables exógenas, y por lo tanto, la única variable endógena sería t , es decir la fracción de los salarios que es transferida a los/as jubiladas mediante impuestos, lo que nosotros conocemos como la tasa de cotización (Samuelson, 1958, citado en, Cadarso y Febrero, 2003:4).

En el mismo estudio, Cadarso y Febrero (2003:5), se cuestionan sobre los efectos que tendría un aumento de la esperanza de vida y una reducción del crecimiento poblacional en la ecuación de equilibrio financiero de un sistema de reparto. Para poder observar estos efectos, tomemos nuevamente la ecuación 6:

$$[6] \quad b_t = tw_{t-1} (1+i_b)$$

Si en la ecuación anterior se reduce la tasa de crecimiento poblacional (n) y aumenta la esperanza de vida, podemos observar que la tasa de interés i_b se reduce, pues depende de la suma de n más la tasa de crecimiento de la productividad z . De la misma forma, el aumento de la esperanza de vida significa un coste adicional para el sistema, pues los ocupados actuales tendrán que financiar por más tiempo a los jubilados del mismo período. Por esta razón, tal como lo menciona Cadarso y Febrero (2003:5), ante una reducción del crecimiento poblacional y un aumento de la esperanza de vida, existen ciertas soluciones que permiten mantener la condición de equilibrio financiero (ecuación 6); estas son:

- Reducir los beneficios (b)
- Aumentar la tasa de cotización o las contribuciones (t), ó
- Aumentar la edad mínima de jubilación

Todas estas soluciones, planteadas por Cadarso y Febrero (2003:5), son aplicables a un sistema de reparto. A decir de los propios autores, también se podría plantear como una posible solución la integración al mercado laboral de grupos relegados como trabajadores autónomos o migrantes que no han aportado a la Seguridad Social, por supuesto, teniendo en cuenta todas las ventajas así como desventajas que esto conllevaría.

Sistemas de Capitalización

A decir de Cadarso y Febrero (2003:5), se debe suponer nuevamente un modelo de dos generaciones que se solapan entre sí, sin embargo, a diferencia de los sistemas de reparto, ahora los jubilados son los propietarios del stock de capital. Lo anterior, permite a los jubilados contratar a los ocupados de ese período, mientras tanto, estos ocupados ahorran durante su vida laboral activa, así, cuando los jubilados mueren, los ocupados pueden adquirir el stock de capital con sus ahorros y pasan a jubilarse. Para esto, mencionan los autores, es necesario suponer un modelo de crecimiento neoclásico tipo Solow, veamos pues las características de este modelo:

- **Tecnología:** Para poder caracterizar un modelo de crecimiento neoclásico tipo Solow, es imprescindible comenzar con una función de producción de tipo Cobb-Douglas, es decir, una función con rendimientos constantes de escala¹. Esta función se la puede representar de la siguiente forma: $Y = AK^\alpha L^{1-\alpha}$
- **Factores Productivos:** Como era de esperarse, en una función de producción Cobb-Douglas, existen generalmente dos factores de producción: el capital (k) y el trabajo (L). Además, mencionan los autores, se supondrá (aunque es un supuesto fuerte) que el número de años de vida laboral activa de un individuo representativo es igual al de años que vive cuando jubilado. Finalmente, se asumirá también que la población crece a una tasa constante (n).
- **Distribución:** Otro de los supuestos importantes que mencionan los autores, es que se seguirá una distribución basada en la productividad marginal de los factores, esto es; los jubilados al poseer el capital, obtendrán el beneficio derivado de este, mientras que los ocupados, al ser dueños del trabajo, recibirán el salario.
- **Gasto:** se asumirá que los jubilados van a gastar todo su beneficio obtenido en bienes de consumo, incluyendo el valor del stock de capital. Mientras tanto, los ocupados gastarán solo una proporción

¹ Una función de producción de tipo Cobb-Douglas con rendimientos constantes de escala se la puede interpretar de la siguiente manera: si mantenemos todo lo demás constantes (*ceteris paribus*), ante un aumento de un factor de producción, sea este trabajo, capital o tecnología, la producción aumentará exactamente en la misma proporción que el aumento del factor de producción.

de su salario, y la otra la destinarán al ahorro, es decir, se supone una propensión marginal de consumo constante para los trabajadores. De la misma manera, el salario percibido por los trabajadores será superior al stock de capital, esto con el propósito de poder consumir una parte y ahorrar el restante que será lo que les permitirá adquirir luego el capital de los jubilados y convertirse en los dueños del stock de capital.

Una vez planteados los supuestos del modelo, empezaremos la definición formal de un sistema de capitalización mediante una función de producción Cobb-Douglas, teniendo en cuenta que el consumo de los jubilados será igual al beneficio que obtendrán de su percepción de capital, el mismo que se destinará a bienes de consumo:

$$[1] \quad C_t^j = rK_t + K_t$$

Lo que quiere decir, que el consumo de los jubilados en el tiempo t es igual a la productividad marginal del capital (r), más el capital, que teniendo en cuenta el supuesto de que los jubilados no ahorran, da como resultado un ahorro negativo igual a $-K_t$

Por otra parte, el consumo de los ocupados es:

$$[2] \quad C_t^o = c_w w L_t$$

Lo anterior, expresa que los ocupados consumen una proporción constante (entre 0 y 1), denominada propensión marginal al consumo, de sus ingresos derivados del trabajo.

Así, se asume que todo el ahorro se transforma inmediatamente en inversión; por lo tanto, el ahorro de todo el sistema es la suma del ahorro de los jubilados y los ocupados, es decir:

$$[3] \quad S_t = s_w w L_t - K_t$$

A partir de esta ecuación podemos llegar a plantear, después de aplicar algo de cálculo, la ecuación de equilibrio general de largo plazo tal como lo hicimos con el sistema de reparto. El equilibrio de largo plazo se expresa de la siguiente manera:

$$[4] \quad S_w (f(k) - rK) = (1 + n) K$$

Según mencionan Cadarso y Febrero (2003:7), esta última ecuación se la interpreta de la siguiente manera: el ahorro de los trabajadores (parte izquierda de la igualdad) tiene que ser suficiente para comprar el capital con el que trabajan y poder ofertar iguales oportunidades a los futuros ocupados.

Al igual que en los sistemas de reparto, mediante estas ecuaciones de equilibrio a largo plazo, se puede determinar los efectos que tendría una reducción en la tasa de natalidad y un aumento en la esperanza de vida.

Si la tasa de natalidad (n) se reduce, el primer efecto será una relación capital/trabajo mayor, pues ahora existirán menos trabajadores nuevos para un nivel de capital. Así también, por la función de producción Cobb-Douglas existirá un producto per cápita mayor.

Por otro lado, si la esperanza de vida se alarga los resultados son un poco más difíciles de comprenderlos, recordemos que uno de los supuestos de los que partimos fue que el número de años de jubilado es igual al número de años que trabaja, ahora, si la esperanza de vida aumenta podemos decir por ejemplo que el número de años de jubilado es dos veces el número de años de ocupado (Cadarsó y Febrero, 2003:6). Esto implicará que el stock de capital mantenido por los jubilados debe durar ahora dos períodos.

Diferencias entre un sistema de capitalización y uno de reparto

Según el estudio mencionado anteriormente de Cadarsó y Febrero (2003:14), existen algunas razones por las que ciertos economistas convencionales prefieren los sistemas de capitalización antes que los de reparto, a continuación se presentan estas razones.

Problemas demográficos: A decir de Cadarsó y Febrero (2003:14), una de las razones, conocidas, de la preferencia de sistemas de capitalización antes que de reparto tiene que ver con la influencia que tienen los cambios demográficos en los sistemas de reparto.

En estos últimos sistemas, se demostró cómo los cambios demográficos tienen un impacto directo en el coste del sistema. Pues ante aumentos en la esperanza de vida, y envejecimiento de la población, existen dos resultados inminentes: por un lado, los afiliados deberán financiar pensiones por más tiempo a los jubilados de ese período; y por el otro, cada vez habrá menos afiliados que financien o sostengan a un pensionista.

Muy por el contrario, los sistemas de capitalización son inmunes a los cambios demográficos; pues las pensiones son financiadas por cada ocupado/a, que cuando activo/a, acumuló sus ahorros para poder financiar sus propias pensiones cuando jubilado/a.

Ahorro nacional: Además del impacto demográfico, según los autores, el argumento más importante para sustentar la preferencia de sistemas de capitalización ante sistemas de reparto, es sobre el impacto que tienen los sistemas de reparto en el ahorro nacional de la economía. Los sistemas de seguridad social de reparto tienen una incidencia negativa en el ahorro nacional; esto, se produce por dos razones:

- **Problemas de incentivos:** en un sistema de reparto, existen grandes problemas de incentivos para aportar, pues las personas no tienen incentivos de ahorro si saben que el pago de sus pensiones en el futuro serán financiadas por el Estado.
- **Incentivos de trabajo:** Así también, se cree que los sistemas de reparto producen incentivos negativos para trabajar, es decir, las personas estarían incentivadas a retirarse a una edad temprana del mercado laboral al saber que se le pagará una pensión jubilar en su futuro cercano.

Los sistemas de capitalización, por otro lado, incrementan el ahorro nacional; pues existe una mayor acumulación de capital en la economía, lo que permite, si asumimos una función de producción Cobb-Douglas, tener un output per cápita mayor (Cadarsó y Febrero, 2003:14).

Finalmente, mencionan los autores, en un sistema de reparto, las pensiones no pueden crecer a una tasa superior de lo que crece el PIB, mientras que en los sistemas de capitalización, la productividad marginal del capital es la que determina la rentabilidad, por lo que si esta rentabilidad es alta, el ahorro será más

rentable y por lo tanto se incentivará a ahorrar y se lograría un bienestar mayor. (Cadarsó y Febrero, 2003:14-15).

A pesar de todas las ventajas teóricas que puede tener un sistema de capitalización, los mencionados autores, también analizan los problemas (teóricos) implícitos de este tipo de sistemas. Veamos estos problemas.

Problemas teóricos de los sistemas de capitalización

Según Cadarsó y Febrero (2003: 15), el principal problema de los sistemas de capitalización es que asumen que este esquema de pensiones permitirá un incremento del ahorro nacional y que este ahorro va a convertirse en inversión. Este, como mencionan los autores, es un problema implícito, pues implícitamente (valga la redundancia), se presume que el nivel de producción será el de pleno empleo, sin tomar en cuenta el nivel de ahorro.

Sin embargo, dicen Cadarsó y Febrero (2003: 15), la teoría Post Keynesiana ha argumentado fuertemente en contra de que el ahorro es el que determina la inversión, y de que una economía tiende a encontrar el punto de pleno empleo. Veamos entonces estas argumentaciones.

Para entender estos argumentos, primero es necesario plantear las siguientes ecuaciones:

$$[1] \quad Y = f(X, r)$$

La ecuación número 1, muestra que el producto de la economía depende del gasto (X) y del tipo de interés (r), en otras palabras, esta expresión muestra el equilibrio del mercado de bienes, es decir es una curva IS².

$$[2] \quad P - P^e = g(Y - Y^*)$$

La ecuación número 2, muestra por su parte la diferencia entre el nivel de inflación (P) y la inflación esperada en base a expectativas (P^e), el mismo que determina del nivel de empleo en una economía, es decir una curva de Philips ampliada³.

$$[3] \quad i = r^* + P$$

La ecuación 3 es una ecuación de Fisher, en la que (P) es el nivel de inflación. La ecuación de Fisher, es aquella que relaciona los tipos de interés nominal y real con la inflación, pues como se muestra en la ecuación, la tasa de interés nominal es igual a la tasa de interés real más la inflación.

Con estas 3 ecuaciones, los autores han determinado que en este tipo de modelos, si los agentes deciden cambiar su nivel de ahorro y aumentarlo, esto producirá un desplazamiento hacia la izquierda de la curva IS, es decir de la ecuación 1, puesto que en el mercado de bienes la curva de ahorro S, se desplazará hacia

² La curva IS, viene dada del modelo IS-LM que muestra el equilibrio entre el mercado de bienes (IS) y el mercado monetario (LM). La curva IS esta derivada del equilibrio entre la curva de inversión (I) y de ahorro (S), en la que la tasa de interés juega un papel importante porque es la que determina el equilibrio en el mercado de bienes al ser no solo el precio del dinero sino también el precio de los bienes de inversión.

³ La curva de Philips muestra la relación existente entre la inflación y el desempleo. Philips argumentó que existe una correlación negativa entre la inflación y desempleo, es decir; ante una tasa de desempleo alta, la inflación tendía a ser baja y viceversa. Ante esta explicación, el autor mencionaba que la política pública destinada a mantener inflaciones bajas, promulgaba por otro lado, tasas de desempleo altas.

la derecha y hacia abajo y la curva de inversión tendrá que desplazarse hacia la izquierda y hacia abajo por los efectos de la tasa de interés, provocando así, un nuevo punto de equilibrio a la izquierda del equilibrio inicial. De esta forma, mencionan Cadarso y Febrero (2003: 16), a partir de estos resultados, se puede comparar y vincular los resultados Keynesianos de corto plazo y resultados clásicos de largo plazo.

Así, si asumimos que la inflación disminuye, por la ecuación de Fisher la tasa de interés nominal y real también disminuirán, y por lo tanto, la curva de demanda de inversión se desplaza positivamente, pues a menor tipo de interés real, mayor volumen de inversión, permitiendo de esta manera, llegar a un nuevo nivel de producto/output de equilibrio.

A decir de Cadarso y Febrero (2003: 16), en el corto plazo el ahorro no produce mayor inversión. Tal como mencionan los autores, la curva IS es derivada de un concepto Keynesiano, en el que la inversión es la que determina el nivel de renta, que desprende a su vez el nivel de ahorro. Cuando los agentes deciden aumentar el ahorro, no hay razón por la que se deba suponer que los bienes producidos y no consumidos se destinaran a inversión, aún cuando se reduce el tipo de interés, sino por el contrario, un mayor ahorro produce una menor producción y niveles de renta inferiores, provocando así un aumento en la tasa de desempleo (Cadarso y Febrero, 2003: 16).

Sin embargo, en el largo plazo tenemos resultados distintos; pues como afirman los autores, el nivel de producto depende exclusivamente de la oferta, además, si asumimos que la política monetaria es neutral y que las expectativas de los agentes juegan un papel poco importante, tenemos, que una vez definido el nivel de producción como el que permite alcanzar el pleno empleo, se puede asumir que lo todo aquello que no se consume en este periodo se lo invierte.

Según mencionan los propios autores, los sistemas de capitalización tienen otros problemas, que si bien menos importantes, pero destacables también. Veamos algunos de estos:

- **Costes de administración:** En los sistemas de capitalización, los costes de administración y gestión de los planes de pensiones son mayores a los de los sistemas de reparto. Esto principalmente porque existen cuentas individuales para cada uno de los/as afiliados al sistema y no un fondo común que financia las pensiones de todas y todos.
- **Precio de activos financieros:** Dado la dinámica demográfica, es decir el envejecimiento de la población, es probable que en el corto y mediano plazo exista excesos de demanda sobre activos financieros, pues la gente joven y con posibilidades de progreso demandará la mayor cantidad de activos. Por otro lado, en el largo plazo existirá un exceso de oferta de estos activos, provocando así, una volatilidad del precio de los mismos; aumentarán en el corto y mediano plazo y se reducirán en el largo plazo.
- **Desigualdad:** A decir de los autores, un sistema de capitalización privado puede generar mayores desigualdades y diferencias de los niveles de renta en el futuro; pues las personas con posibilidades de aportar y de ahorrar serán las que ingresarán al sistema. No toma en cuenta el concepto de solidaridad.

La propuesta de OIT

A continuación, se expondrá la guía técnica elaborada por la Organización Internacional del Trabajo, en noviembre de 1998 en relación con esta diferencia en los esquemas de financiamiento.

Sistema de reparto

Según la guía técnica elaborada por la OIT (1998:16), titulada "Manual de pensiones de la OIT", entre los principales sistemas financieros podemos encontrar a los sistemas de reparto. En este tipo de sistemas la tasa de cotización de reparto se puede definir de la siguiente manera:

$$[1] \quad C_t^{PAYG} = \frac{S_t}{G_t}$$

Es decir, la tasa de cotización se obtiene de dividir los gastos totales (anuales) del sistema para ese periodo (t), expresados por S_t , para las ganancias totales de ese año (t), definidas por G_t .

Otra forma de expresar la tasa de cotización de reparto, puede ser mediante la multiplicación de la tasa de dependencia, o el número de pensionistas sobre el número de contribuyentes, por la tasa de sustitución del sistema, o la pensión promedio sobre las ganancias totales del sistema. Esto se expresa como sigue:

$$[2] \quad C_t^{PAYG} = d_t * r_t \quad , \text{en donde;}$$

$$[2.1] \quad d_t = (\text{número de pensionistas en el año } t) / (\text{número de cotizantes activos en el año } t)$$

$$[2.2] \quad r_t = (\text{Pensión promedio en el año } t) / (\text{ganancias totales del año } t)$$

En donde d_t es la tasa de dependencia del sistema, y r_t la tasa de sustitución.

Nivel de la tasa de cotización

Según la guía técnica elaborada por la OIT (1998:16), otro de los posibles sistemas financieros es el llamado nivel de la tasa de cotización o prima media descontada, como lo denominó anteriormente Zambrano (2004:91). La característica principal de este sistema, es que define un horizonte finito para el cálculo de la tasa de cotización, entre n y m. Así la tasa de cotización se expresa mediante la siguiente ecuación:

$$[1] \quad C_{[n,m]}^{Level} = \frac{\bar{S}_m - \bar{S}_{n-1} - F_{n-1}}{\bar{G}_m - \bar{G}_{n-1}}$$

La ecuación 1 expresa que la tasa de cotización en un sistema de prima media descontada, se calcula a partir de la resta de los gastos promedios desde m hasta n-1, menos las reservas finales del año anterior, dividido para la diferencia de las ganancias promedio desde m hasta n-1.

Tal como se expresa en la guía técnica, si m se vuelve infinito, entonces se puede obtener la prima media general, que no es más que la suma del valor presente de los gastos en el período simulado menos las reservas del año anterior, dividido para la suma del valor presente de las ganancias del sistema, la diferencia radica en el tiempo establecido, pues aquí el tiempo sería infinito.

Tasa de cotización que mantiene la tasa de reserva prevista

A más de los dos sistemas financieros analizados anteriormente, la guía técnica de la OIT (1998:16-17), establece otros dos sistemas. Uno de estos es el llamado tasa de cotización que mantiene la tasa de reserva. La tasa de reserva es aquella que mide las reservas en términos de los gastos anuales, y se la define de la siguiente manera:

$$[1] \quad \alpha_t = \frac{F_t}{S_t}$$

En donde, F_t son las reservas finales del año t y S_t los gastos anuales del año t .

Así, en este tipo de sistemas, se supone que el valor previsto de las reservas es α_t , y que la tasa de cotización que mantendría este valor de la tasa de reservas, se define de la siguiente manera:

$$[2] \quad C(\alpha = \alpha_0; n, m) = \frac{\alpha_0 V_{m-1} S_m - V_{n-1} F_{n-1} + (\overline{S_{m-1}} - \overline{S_{n-1}})}{\overline{G_{m-1}} - \overline{G_{n-1}}}$$

Tasa de cotización que mantiene la relación del equilibrio previsto

A decir de la guía técnica de la OIT (1998:17), este tipo de sistemas es muy parecido al anterior, la diferencia fundamental radica en que ahora se intenta mantener la tasa de equilibrio. La tasa de equilibrio, es aquella que indica la situación entre ingresos y gastos del sistema. Se define como sigue:

$$[1] \quad b_t = \frac{(S_t - P_t)}{R_t}$$

Es decir, los gastos del sistema en el año t (S_t), menos los ingresos derivados de cotizaciones (P_t), sobre R_t los ingresos anuales por intereses.

De esta forma, se puede dar por concluido la presente sección. Y así podemos dar paso a un glosario de conceptos importantes que se utilizarán a lo largo de toda la investigación.

Conceptos / Glosario de términos

En esta pequeña sección, se ha creído importante introducir una serie de conceptos que se utilizarán en toda la investigación. El presente glosario, se lo realizó en base al estudio realizado por la CEPAL, titulado "La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad" de marzo de 2006, capítulo 4; "Sistemas de pensiones" y en base al Informe de Indicadores Laborales de junio 2013 (15 años y más), elaborado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC. Veamos cada uno de estos conceptos.

Base de cálculo: La base de cálculo comprende la forma en cómo se calculará la pensión del afiliado/a cuando pasivo/a. Generalmente, los sistemas de pensiones de diversos países toman en cuenta el promedio de los 10 últimos años de cotización de los/as afiliados/as.

Condiciones de elegibilidad: Las condiciones de elegibilidad no son más que los requisitos necesarios que los/as afiliadas deben cumplir en cuanto a edad y años de cotización para poder acceder a las prestaciones de vejez, invalidez y muerte, y en general a todas las prestaciones que otorga la Seguridad Social.

Contribuciones: Las contribuciones se definen como los montos que debe aportar el asegurado/a para financiar el sistema de Seguridad Social. En los sistemas de financiación bi-partita, las contribuciones vienen por los/as aseguradas y los/as empleadores. Mientras que en los sistemas tri-partitos, se financian a partir del aporte de los/as aseguradas, empleadores y el Estado (c.f.Etala, C. 2000:22 citado en Zambrano Gutiérrez, 2004:86)

Densidad de cotizaciones: Según el estudio realizado por la CEPAL (2006:148), la densidad de cotizaciones es el tiempo promedio de aportaciones que un individuo realiza al sistema de pensiones. Así, por ejemplo se toma en consideración un rango de edad (entre 15 y 70 años), y se mide el número de cotizaciones mensuales que el individuo realizó sobre el total de meses en ese rango de edad.

Indexación de beneficios: La indexación de beneficios es la forma en la que se ajustarán año a año las pensiones en curso de pago, es decir, las pensiones otorgadas a los jubilados/as actuales que seguirán siendo jubilados/as el próximo año. Generalmente, este ajuste se lo realiza mediante la inflación de precios.

Pensiones mínimas y máximas: Las pensiones mínimas y máximas son, como su nombre lo indica, las menores/mayores pensiones que un jubilado/a podrá acceder.

Pensiones no contributivas: A decir del estudio de la CEPAL (2006:148), las prestaciones no contributivas son transferencias monetarias (condicionadas o no condicionadas) que reciben los/as ciudadanas de un país sin haber cotizado al sistema.

Población en Edad de Trabajar (PET): Comprende a todas las personas de 15 años y más.

Población Económicamente Activa (PEA): Personas de 18 años y más que trabajaron al menos 1 hora en la semana de referencia o aunque no trabajaron, tuvieron trabajo (ocupados); o bien aquellas personas que no tenían empleo pero estaban disponibles para trabajar y buscan empleo (desocupados). Para el caso del Ecuador la PEA comprende a todas las personas de 10 años y más.

Prestaciones: Las prestaciones otorgadas por un sistema de Seguridad Social, son el beneficio que recibe el asegurado/a una vez que es afectado por determinado riesgo social cubierto por el sistema de Seguridad Social (Zambrano Gutiérrez, 2004: 86).

Reformas estructurales de pensiones: Según la CEPAL (2006:148), las reformas estructurales a los sistemas de pensiones, son aquellas en las que se propone la transformación o la transición de un sistema de reparto a uno de capitalización individual.

Reformas paramétricas de pensiones: Por otro lado, las reformas paramétricas de los sistemas de pensiones, comprenden cambios en los parámetros del sistema; es decir, cambios en los requisitos de acceso (edad de jubilación y años de aporte), tasa de reemplazo, base de cálculo, pensiones máximas y mínimas y indexación de beneficios (CEPAL, 2006:148).

Subempleados: Personas que trabajaron o tuvieron un empleo durante el período de referencia considerado, pero estaban dispuestas y disponibles para modificar situación laboral a fin de aumentar la duración o la productividad de su trabajo, cumpliendo las siguientes condiciones:

- Haber trabajado menos de 40 horas.
- Desean trabajar más horas, es decir, tener otro empleo además de su empleo(s) actual(es).
- Estar disponibles para trabajar más horas.

Tasa de contribución: La tasa de contribución o la tasa de aportación, es el porcentaje que un individuo paga de su ingreso mensual al sistema de Seguridad Social (CEPAL, 2006:148).

Tasa de reemplazo: Según el estudio realizado por la CEPAL (2006:148), la tasa de reemplazo se define como la relación entre la pensión que es otorgada al beneficiario/a y el ingreso percibido por este en su vida activa.

Principios de la Seguridad Social

En esta sección final, se dará a conocer los principios que rigen la Seguridad Social. Esto se ha realizado en base a la Constitución actual del País, a la Ley vigente de Seguridad Social y a un análisis realizado por Edwin Galindo para el Ministerio del Trabajo en marzo de 2007.

La actual Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 34, establece que la Seguridad Social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y como tal, está regida por los siguientes principios:

- Solidaridad,
- Obligatoriedad,
- Universalidad,
- Equidad,
- Eficiencia,
- Subsidiaridad,
- Suficiencia,
- Transparencia, y
- Participación

De la misma forma, la Ley Vigente de Seguridad Social, publicada en el Registro Oficial No. 465 de 30 de noviembre del 2001, y reformada el 11 de mayo del 2009, manifiesta los mismos principios con excepción de transparencia y participación. Con respecto a estos principios anteriormente enumerados, tanto la Ley, cuanto un estudio realizado por Galindo (2007:3), definen cada uno de estos de la siguiente manera:

Solidaridad: Según Galindo (2007:3), la solidaridad en un sistema de Seguridad Social se define porque el ser humano siempre se encuentra en compañía de otros, y como tal, debe existir la ayuda entre todas las personas sin distinción alguna; es decir de etnia, nacionalidad, sexo, educación, entre otras.

Obligatoriedad: Según la actual Ley de Seguridad Social (2001:1), la obligatoriedad se define como la prohibición de afectar el derecho a acceder a las prestaciones que brinda el sistema de Seguridad Social ante riesgos sociales que afectan a los/as ciudadanas.

Universalidad: Tanto Galindo (2007:3), como la Ley actual (2001:1), concuerdan que la universalidad nace como la garantía de iguales oportunidades, derechos y deberes, de las personas. Sin embargo, la Ley se ubica solo en los/as aseguradas al sistema, mientras que Galindo amplía a todos los ciudadanos, sin distinción alguna de ninguna índole.

Equidad: La equidad se define como la entrega de prestaciones en relación al esfuerzo de cada individuo, así como de acuerdo a sus necesidades (Ley Seguridad Social, 2001:1).

Eficiencia: Por su parte, la eficiencia es la utilización óptima de los recursos de la Seguridad Social, provenientes de aportaciones u otras fuentes, para garantizar la entrega oportuna de las prestaciones (Ley Seguridad Social, 2001:1).

Subsidiaridad: Según la actual Ley de Seguridad Social (2001:1), la subsidiaridad se define como el auxilio obligatorio del Estado, en los casos que así se requiera, para poder financiar la parte complementaria y poder hacer frente a todas las obligaciones del sistema. Por otro lado, y con una visión totalmente distinta, Galindo (2007:3), expresa que la subsidiaridad es la ayuda de las personas con mayores ingresos a las de menores ingresos, para que todos/as puedan acceder a los beneficios del sistema.

Suficiencia: Finalmente, la Ley actual (2001:1), define a la suficiencia como la entrega oportuna de todas las prestaciones del sistema, en el momento justo que el/la beneficiaria lo requiera.

A parte de estos principios, Galindo (2007:3), define otros tres principios adicionales, estos son:

Uniformidad y unidad: El mencionado autor, establece que la Seguridad Social debe adoptar políticas uniformes y relacionadas entre sí.

Integralidad: A decir de Galindo (2007:3), un Sistema de Seguridad Social integral es aquel que cubre ante cualquier contingencia derivada de todos los posibles riesgos sociales a los que las personas pueden caer.

Internacionalidad: La internacionalidad es la obligación que tienen los países de firmar acuerdos que expresen normas uniformes entre ellos. Un claro ejemplo de esto es la portabilidad de derechos entre países vecinos o con convenios internacionales (Galindo, 2007:3).

Una vez finalizado con los principios rectores de la Seguridad Social, podemos dar paso al estudio de los tres capítulos de la presente investigación.

1. Visión histórica del sistema de pensiones de la seguridad social en el Ecuador

Los orígenes más remotos de la seguridad social en el Ecuador, dan cuenta de un sistema básico; con una cobertura limitada que cubría únicamente a los empleados públicos, educadores, telegrafistas y dependientes del poder judicial (Romero, 2004:1). Sin embargo, a partir del año 1928, cuando se creó la Caja de Pensiones en el gobierno del Doctor Isidro Ayora, el sistema de pensiones de la Seguridad Social ecuatoriana se convirtió en un elemento clave para el desarrollo económico, social y político del país. Por esta razón, realizar una revisión histórica de la evolución del sistema de pensiones en el Ecuador conjuntamente con sus procesos de transformación, es fundamental para entender sus particularidades; y poder sobre ellas sugerir alternativas viables de transformación.

Para este propósito, el capítulo se dividirá en 7 períodos históricos de transformación del sistema:

1. Caja de Pensiones: 1928 - 1935
2. Instituto Nacional de Previsión: 1935 – 1937
3. Caja del Seguro: 1937 – 1963
4. Caja Nacional del Seguro Social: 1963 – 1970
5. Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social desde 1970 - 1990
6. IESS: primer intento privatizador
7. IESS: una reforma heterodoxa

Se expondrá también la forma de creación de los regímenes especiales (definidos en la Constitución 2008), como el Seguro Social Campesino, ISSFA e ISSPOL.

En el presente capítulo se realiza un análisis comparativo por cada uno de los períodos de transformación del sistema, en el que se muestra la forma en cómo se fueron configurando los distintos entes rectores de la seguridad social en el país, las diferencias en la cobertura, las distintas formas de financiamiento (aportes), las distintas contingencias (seguros) que se ofertaban, y los diferentes problemas financieros y actuariales, en paralelo con la historia económica del país.

Caja de Pensiones: 1928 – 1935

Después de la separación de la Gran Colombia en 1830, todos los escasos recursos provenientes del tributo indígena, diezmos, estancos, endeudamiento interno y de las aduanas, ingresaban a las arcas fiscales del Estado para financiar principalmente la fuerza militar y el clero.

El país se encontraba en un proceso de transformación política, económica y social después de atravesar 22 años de Gran Colombia. Los rezagos históricos marcaron parte importante de este proceso que se inició con una deuda externa de 1.424.579 libras esterlinas (Acosta, 2001:52). Así mismo, el mercado laboral ecuatoriano se caracterizaba por sus largas jornadas laborales, sueldos precarios para los/as trabajadoras de la época, poca normativa de protección laboral para obreros y nula conformación de sindicatos. En 1931, con la suspensión del servicio de la deuda externa, el Ecuador y demás países de la región cursaban una época de incertidumbre y crisis económica. En 1933, se registró el nivel más bajo de exportaciones, llegando a 4,2 millones de dólares, lo que denotó entre otras paralizaciones, la primera huelga de obreros fabriles del país en 1934 (Acosta, 2001:327).

A pesar del contexto, hubo avances importantes que se registraron en la historia no solo económica del país, sino como parte de la conformación de un sistema de seguridad social. Así por ejemplo, en 1871, se crea el Monte de Piedad, el mismo que se mantiene hasta hoy en día con el nombre de montepío (Acosta, 2001: 318). Se debe destacar también el establecimiento de la Caja de Ahorros de la Sociedad de Artesanos de Guayaquil en 1887, y; en 1903 junto con la fundación de la Sociedad de Empleados de Guayaquil, se crea la compañía de seguros contra incendios.

En 1908, con la inauguración del ferrocarril de Quito - Guayaquil y con el establecimiento de la Caja de Préstamos y Depósitos La Filantrópica del Guayas, se crea el Servicio de Salud Pública del país y se dictan las leyes de sanidad y marcas de fábricas.

Con el acelerado crecimiento de la industria, y por lo tanto, por los riesgos laborales que este proceso llevaba consigo, se expidió la Ley sobre Accidentes de Trabajo en 1921 con la promulgación de la Ley de Fomento del Desarrollo de Industrias. De esta manera, en 1925 se logró crear el Ministerio de Previsión Social y Trabajo, permitiendo definir concepciones iniciales de un sistema de seguridad social, si bien no entendido como tal, porque se crearon indistintamente cajas diferentes para ciertos contingentes, pero sí como una idea inicial.

El origen de la caja de pensiones fue por tanto producto de la lucha de hombres y mujeres que dieron su vida para alcanzar mejores condiciones de vida (Romero, 2004:1).

En este sentido, se deben destacar las movilizaciones de 1917 y la huelga de noviembre de 1922.

Los principales objetivos de estas movilizaciones fueron la reducción de la jornada laboral, la erradicación del trabajo infantil y la creación de Cajas de Pensiones. Fue así, como mediante Decreto Nº 18 publicado en el Registro Oficial Nº 591 con fecha 8 de marzo de 1928 se crea la Caja de Pensiones del Ecuador, expedida por el presidente Doctor Isidro Ayora Cueva.

Isidro Ayora, es elegido Presidente Constitucional del Ecuador y consagrado por la Asamblea Constituyente desarrollada en 1928-1929, la misma Asamblea que aprobaría en ese mismo año la **Ley de Jubilación, Montepío Civil, Ahorro y Cooperativa**, ley que sirvió de base para la creación de la Caja de Pensiones. Como lo menciona el Viteri Llanga (2008:49), esta caja de pensión era la encargada de manejar el sistema previsional ecuatoriano, el mismo que acogía a los empleados públicos y bancarios, otorgándoles las prestaciones de jubilación, montepío civil, retiro, montepío militares, caja de ahorros para los empleados privados, cooperativa mortuoria y préstamos. La Caja de Pensiones fue considerada como una institución de crédito con personería jurídica, organizada de conformidad con la Ley de Jubilaciones (Romero, 2004:1).

La Caja de Pensiones estaba conformada por un Consejo de Administración, dicho consejo era el encargado de garantizar el buen funcionamiento de la Caja y era el órgano más importante. El Consejo de Administración estaba integrado por:

- ✓ Ministro de Previsión Social y Trabajo,
- ✓ Presidente de la Corte Suprema de Justicia,
- ✓ Rector de la Universidad Central del Ecuador,
- ✓ Inspector General del Ejército, y;
- ✓ el Presidente del Consejo municipal de Quito y dos delegados laborales.

El Ministro era designado como el presidente del Consejo de Administración, y el Gerente de la Caja de Pensiones como el secretario del Consejo (Viteri, 2008:50).

Tal como lo menciona Romero (2004:1), la Ley de Jubilación permitió realizar avances importantes en la Caja de Pensiones, logrando consagrarla como una entidad aseguradora con patrimonio propio, diferenciado de los bienes del Estado y ampliando su cobertura hacia el sector laboral público como privado. Entre sus principales objetivos estuvo el conceder a los empleados públicos, civiles y militares los beneficios de jubilación, montepío civil y fondo mortuario. Los beneficios de jubilación son aquellos en el que los afiliados o afiliadas, que reúnen ciertos requisitos, tienen derecho a pensiones mensuales vitalicias. Por otro lado, el montepío se define como la renta mensual que es entregada a los y las beneficiarias con derecho de las y los afiliados y pensionistas que han fallecido. Finalmente, el fondo mortuario es aquel que prevé gastos de velación y de funeraria mediante un fondo que tienen los y las afiliadas activas, jubilados y jubiladas y pensionistas de riesgos de trabajo (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), [24 de agosto de 2012]).

Cobertura y contingencias ofertadas

A principios del siglo XX, la caja de pensiones daba cobertura únicamente a las Fuerzas Armadas. Los militares eran los únicos servidores públicos que gozaban de un sistema de previsión frente a riesgos de invalidez, vejez y muerte, esto, principalmente por las características propias de su profesión, los mismos que se encontraban permanentemente expuestos a riesgos de trabajo. El sistema previsional de las Fuerzas Armadas, ofertaba prestaciones de retiro y montepío que gozaban no solo los militares sino también sus herederos.

El mencionado sistema previsional, estaba cubierto con el Presupuesto General del Estado (Santacruz Jurado, 1999:20). Por otra parte, los poderes ejecutivo y legislativo otorgaban pensiones vitalicias a las personas que habían prestado servicios relevantes al país y que no contaban con los recursos suficientes para su subsistencia, estas pensiones también eran financiadas con el Presupuesto General del Estado (Viteri LLanga, 2008:49).

Mientras tanto, hasta la primera década del siglo XX el resto de la población trabajadora del país no contaba con ningún sistema de protección social contra los riesgos provenientes de servicios.

Lo anterior, permite entender cómo se pensó -conceptualmente- el sistema previsional ecuatoriano, pues el derecho a la protección no estaba basado en la relación laboral (sistemas bismarckianos), ni tampoco basado en la protección por individuos, es decir como miembros de la colectividad (sistemas beveridgeanos), sino más bien una protección destinada a ciertos grupos en función de características inherentes a su profesión.

Posteriormente, la Caja de Pensiones amplió las contingencias que ofrecía; es decir, ya no se protegía únicamente frente a riesgos de invalidez, vejez y muerte, sino que se incluyó los riesgos del trabajo.

Tal como lo menciona Viteri LLanga (2008:49), ex Director del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el 30 de septiembre de 1921 el Poder Legislativo mediante ley crea el concepto de **riesgo profesional**, que se aplicaba para los casos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. El riesgo profesional, incluía también el derecho a demandar el pago de indemnizaciones para los casos antes mencionados, lo que produjo que surgiera la necesidad inmediata de constituir casas de retiro para obreros inválidos y para

poder ofertar una asistencia médica gratuita. Adicionalmente, se conformaron cajas de ahorro y montes de piedad, que en la actualidad se conoce como montepío. Con el concepto de riesgo profesional también se define por primera vez varios aspectos importantes como patrono, salario y lugar o establecimiento de trabajo.

Así también, a más del incremento en las contingencias que cubría el sistema, se fue ampliando la cobertura inicial, un claro e interesante ejemplo de esto, fue la incorporación de los maestros al sistema de seguridad social en 1921. En ese año, el antes llamado Ministerio de Instrucción Pública, propuso al Congreso Nacional que se apruebe la Ley preparatoria de Jubilaciones del Magisterio Fiscal. Esta ley pretendía asegurar una jubilación a los maestros del Ecuador mediante la conformación de un fondo de capital en base a un descuento mensual obligatorio de un pequeño porcentaje de su remuneración. Después de 2 años de haber presentado la propuesta, el Poder Legislativo la aprobó el 10 de octubre de 1923, estableciendo para el propósito, que todos los montos recaudados de los descuentos del sueldo del magisterio se depositen en una cuenta del Banco de Préstamos. De su lado, los empleados públicos y bancarios lograron que mediante una concertación con sus empleadores se les incrementara los sueldos y se les ofrezca un sistema de pensiones de jubilación y montepío.

Forma de financiamiento - problemas financieros y actuariales

Como en todo proceso de transformación, la Caja de Pensiones tuvo sus problemas e inconvenientes. Su creación estuvo ligada a importantes fallas conceptuales y técnicas. Entre los principales errores de la Caja de Pensiones, se encuentran un inadecuado estudio analítico de la realidad nacional, en otras palabras, para poder construir un sistema de pensiones adecuado, y por adecuado entiéndase un sistema con amplia cobertura, solidario, equitativo y sostenible, es estrictamente necesario conocer el comportamiento de ciertas variables como: la dinámica laboral del país, características demográficas (proyecciones de población, tasas de mortalidad, de natalidad), estadísticas macroeconómicas (crecimiento del PIB, tasa de crecimiento salarial, tasa de inflación, tasa de interés) y el comportamiento de los sueldos promedios del país; sin un estudio previo de estas variables, muy difícilmente se conseguirá construir un sistema que responda a la realidad nacional, lo que producirá cometer errores de carácter conceptual y naturalmente errores técnicos, así lo corrobora el Doctor Joaquín Viteri Llanga en su escrito.

Sin embargo, los problemas reales de des-financiamiento e insostenibilidad de la Caja de Pensiones no se notaron sino a partir de 1933; año, en el que la Caja de Pensiones debió iniciar los pagos de jubilación común a los empleados que habían aportado 5% de su salario anual a partir del mes de octubre de 1922 (Viteri Llanga, 2008:50). Existieron tres razones principales de des-financiamiento:

1. El seguro no consideró la necesidad de un aporte patronal. Solo se financiaba a partir del 5% de aportación del salario anual de los trabajadores.
2. El tiempo de aportaciones fijado para recibir la jubilación fue de únicamente 10 años, lo que le tornaba insostenible a la Caja de Pensiones porque no permitía acumular los suficientes ingresos durante un periodo de tiempo.
3. El sistema estableció el otorgamiento inmediato de jubilaciones por vejez e incapacidad a los 65 años de edad, con fondos financiables provenientes de la propia Caja de Pensiones recién creada.

Además de los inconvenientes técnicos, la Caja de Pensiones también se vio ahogada en otro tipo de falencias de tinte económico-político. Según cuenta el Doctor Viteri Llanga (2008:50), “uno de estos

problemas fue el convertir la Caja de Pensiones en el fácil mecanismo financiero de los déficit del presupuesto del Gobierno de turno y de los sectores económicos dominantes de la época”.

Instituto Nacional de Previsión: 1935 – 1937

En aquella época se percibía en el país un ambiente de crisis. La crisis del cacao agudizada por la gran depresión de los años 30 de los Estados Unidos permitió ahondar en problemas económicos, déficits fiscales, incremento abrupto del circulante, incertidumbre del mercado financiero internacional (falta de confianza en las inversiones) y ausencia de planificación estatal en actividades económicas (Acosta, 2011: 92). A partir de la misión Kemmerer se lograron crear algunas instituciones estatales importantes para el funcionamiento del país. La creación del Banco Central, la Superintendencia de Bancos, la Contraloría General del Estado, la Caja de Pensiones, la Dirección de Aduanas, entre otras, fueron parte de los instrumentos estatales que permitieron configurar una participación estatal más firme en la economía del país.

Paralelamente a la expedición de la Ley de Seguridad Social, se fueron configurando otras leyes importantes en el sentido económico para el país. Entre los principales ejemplos, tenemos la Ley de Tierras Baldías y Colonización expedidas en 1936, la cual, según menciona Acosta (2001:327), suprimió la libertad de reunión y de prensa. Así también, en 1937 tenemos la Ley del Banco Central del Ecuador y sus reformas a la Ley General de Bancos, de Petróleos, de Cooperativas, de Organización y Régimen de Comunas, de Control de Trabajo y Desocupación. Es decir, el Ecuador había registrado un avance normativo legal importante, el mismo que permitió el desarrollo de nuevas instituciones de la seguridad social como el Instituto Nacional de Previsión.

A partir de 1935 el Seguro Social ecuatoriano da un paso importante en su proceso de transformación. El 2 de octubre del mencionado año, en el Gobierno del Ingeniero Federico Páez, mediante la expedición del Decreto Supremo Nº 12, se crea el **Instituto Nacional de Previsión** (Romero, 2004:1). Con esta creación, se logra definir un concepto más sólido y evolucionado del régimen del seguro social obligatorio, y fue precisamente el Instituto Nacional de Previsión el que facilitó este papel.

El Instituto Nacional de Previsión fue el órgano superior del Seguro Social, no obstante, fue a partir de abril de 1936 cuando la institución se constituyó como el organismo director, coordinador y ejecutor de la seguridad social en nuestro país (Viteri Llanga, 2008:53). El Instituto Nacional de Previsión, logró convertirse en el órgano rector de la Seguridad Social ecuatoriana mediante el apoyo de organismos autónomos como las Cajas de Previsión, y el *Patronato Nacional del Indio y del Montubio*.

El Instituto Nacional de Previsión, estuvo conformado y conducido por un directorio reformado en algunas ocasiones⁴. Tal como menciona Viteri Llanga (2008:53), el directorio quedó conformado con los siguientes miembros:

- ✓ Un representante de la Función Ejecutiva;
- ✓ Un representante de la Función Legislativa;
- ✓ Un representante de la Función Judicial;
- ✓ Un representante de los empleadores;

⁴El Dr. Joaquín Viteri Llanga (2008), menciona en su escrito que el directorio del Instituto Nacional de Previsión fue reformado desde su creación y en varias ocasiones, haciendo cuenta de la última reforma expedida por la Junta Militar de Gobierno (1963-1966).

- ✓ Un representante de los afiliados; y
- ✓ Un vocal médico designado por los demás miembros del directorio.

Es decir, a diferencia de la Caja de Pensiones, el/la delegado de la Universidad Central y el/la delegado del Ejército no son más parte del directorio y se incluye el/la representante del Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El Instituto Nacional de Previsión comenzó a ejercer sus funciones el 1ro de mayo de 1936, es decir el año siguiente a su creación. Entre las prioridades de la institución pública, estuvo el hecho de establecer la práctica del Seguro Social Obligatorio; lo que en el tiempo de la Caja de Pensiones no se aplicaba.

Como se puede observar, estos objetivos y funciones del Instituto Nacional de Previsión, se acercaron cada vez más a una mejor concepción de la seguridad social, de hecho, algunas de estas concepciones se las mantiene en el régimen actual; como es el caso del Seguro General Obligatorio y del Seguro Voluntario.

Cobertura y contingencias ofertadas

Con la creación del Instituto Nacional de Previsión, las contingencias ofertadas no cambiaron en gran medida en comparación con la de la Caja de Pensiones, es decir, se continuó protegiendo contra riesgos de invalidez, vejez, muerte y riesgos del trabajo. Sin embargo, en este período se dio paso al origen de lo que hoy se conoce como el seguro de salud; pues el Servicio Médico del Seguro Social inició sus labores como una sección del Instituto.

Adicionalmente, según cuenta Romero (2004:2), la finalidad del Instituto fue establecer la práctica del Seguro General Obligatorio, fomentar el seguro voluntario y ejercer el Patronato del Indio y del Montubio. En cuanto a la cobertura del sistema se logró también consolidar un avance importante, mismo que fue posible mediante la Ley del Seguro Social Obligatorio que se dictó por Decreto Nº 18 el 3 de octubre de 1935.

Como menciona Santacruz Jurado (1999:21), el objetivo de la Ley del Seguro Obligatorio era proteger a toda la población trabajadora del Ecuador. Dicha Ley fue la creadora del Instituto Nacional de Previsión y por lo tanto, la determinó como una entidad autónoma y con personería jurídica, asignándole funciones de carácter legislativo, de tribunal de apelación de última instancia, de fiscalización, coordinación y orientación de las funciones a cargo de las Cajas de Previsión y del Departamento Médico.

Forma de financiamiento - problemas financieros y actuariales

A diferencia de la Caja de Pensiones, el Instituto Nacional de Previsión configuró un sistema de financiamiento distinto. Mientras la Caja se financiaba con un aporte del 5% sobre el sueldo del trabajador, el Instituto Nacional de Previsión determinó un sistema *tripartito* de financiamiento, en el que se tomaban en cuenta los aportes patronales, de los/as afiliados y del Estado; así lo corrobora Viteri Llanga (2008:53).

A pesar de los avances logrados en el seguro, todavía faltaban ciertas reformas y sobre todo propuestas que posibiliten una concepción aún mejor del sistema, en especial, en la forma de gestionar los recursos del Instituto, es decir el modelo tanto administrativo y operativo del sistema. Es por esta razón que en sesión del segundo directorio del Instituto Nacional de Previsión, llevado a cabo el 2 de diciembre de 1936, se presentó una propuesta importante para su evolución: la organización de una **Caja del Seguro** para los obreros y para el establecimiento primordial del seguro de enfermedad.

Caja del Seguro: 1937 – 1942

En 1939, la detonación de la Segunda Guerra Mundial produjo al mundo encontrarse en un ambiente de guerra y conflicto, hecho que sin duda alguna afectó a las economías de los países directa e indirectamente relacionados. Adicionalmente, y en este ambiente de guerra, en 1941 las tropas peruanas invadieron el territorio del Ecuador para imponer un arreglo limítrofe, hecho causante de una inmersión mayor de desastre dentro del territorio nacional (Acosta, 2001:328).

A pesar de estos lamentables episodios, en años posteriores se logró consolidar elementos importantes en la configuración histórica nacional. Así por ejemplo, en 1938 se expidió el Código de Trabajo y el establecimiento de la semana laboral de 44 horas por el general Alberto Enríquez. En el mismo año, se estableció el Banco Hipotecario de Fomento del Ecuador, y en la misma época en la cual la Caja del Seguro pasaba por un proceso de transformación, el Ecuador, según menciona Acosta (2001:328) fue forzado a firmar un tratado de límites con el Perú en Río de Janeiro el 29 de enero de 1942. Posteriormente, el Congreso Nacional ratifica el protocolo de Río de Janeiro y expide la Ley de Seguridad.

El 2 de diciembre de 1936, se propuso la organización y creación de la Caja del Seguro para obreros y el establecimiento del seguro de enfermedad. Estas dos propuestas importantes en la evolución del seguro social, permitieron una configuración más ordenada del sistema, además de establecer ya una concepción clara de seguro para cada contingencia que cubriría la Caja.

Tal como lo relata el ex director del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Viteri Llanga (2008:51):

Mediante Decreto Nº 63, expedido el 31 de marzo de 1937, y publicado en el Registro Oficial Nº 455 del 3 de abril del mismo año, el jefe supremo Federico Páez, aprobó los estatutos de la Caja del Seguro de empleados privados y obreros industriales, que habían sido elaborados por el Instituto Nacional de Previsión (Viteri Llanga, 2008:51).

El 10 de julio de 1937 comenzó el funcionamiento administrativo y de forma autónoma de la Caja del Seguro (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS. [Consulta: 4 de septiembre de 2012]).

A partir de ese entonces, el seguro social ecuatoriano fue avanzando en su proceso de configuración, lo que permitió tener un concepto más sólido del mismo, además que respondía a ciertos principios generales de la Ley de la Seguridad Social, principalmente el de obligatoriedad⁵.

Cobertura y contingencias

En 1938, se comenzó a ofertar servicios de asistencia médica, devolución de aportes y auxilios mortuorios, los mismos que no eran ofertados antes ni con el Instituto Nacional de Previsión, ni en la Caja de Pensiones; además, se mantuvieron las pensiones vitalicias por invalidez total, jubilaciones y pensiones de montepío para los deudos del afiliado o afiliada.

Como era de esperarse, la cobertura del seguro también aumentó, en 1939, pasó de 100.000 afiliados, a 206.292 en mayo de 1940 (Viteri Llanga, 2008:51). Adicionalmente, mediante Ley, se definieron a los afiliados obligados al Seguro Social, estos fueron:

⁵ Tal como se mencionó en los fundamentos teóricos, la actual Ley de Seguridad Social, en su Artículo 1, define los siguientes principios rectores: Solidaridad, Obligatoriedad, Universalidad, Equidad, Eficiencia, Subsidiariedad, y Suficiencia.

- Empleados/as privados y obreros/as de todas las actividades,
- Trabajadores/as que se ocupaban en trabajos públicos sin distinción alguna de edad, sexo, nacionalidad y monto de las remuneraciones.

Con estos avances, el seguro social ecuatoriano fue incrementando su cobertura tanto en los sujetos protegidos como en las contingencias ofertadas.

Forma de financiamiento - problemas financieros y actuariales

Al igual que en los períodos anteriores, la Caja del Seguro, también definió tasas de cotización diferentes a las establecidas por la Caja de Pensiones. Estas imposiciones personales y patronales se definieron de la siguiente manera: 5% de los sueldos y salarios de los y las trabajadoras, 30% de la primera remuneración y 50% de cualquier aumento posterior. Además, se determinó que los recursos financieros provenientes de multas y utilidades de las inversiones que se consideren recursos menores, ingresen directamente al fondo de la Caja del Seguro.

A pesar de todos los avances logrados por la Caja del Seguro, existieron también importantes inconvenientes financieros y actuariales que llevaron a las autoridades competentes a tomar decisiones inmediatas. En este período, la Caja se vio involucrada un proceso bastante interesante.

A mediados del año 1936 comenzó un transcurso de tecnificación interna del seguro. El objetivo de esto fue mejorar el ya caduco sistema contable, para aquello se necesitó de la modernización y creación de varios mecanismos de controles diarios de los ingresos y egresos de la caja, diferenciando y ejecutando para cada sección de la contabilidad central del seguro. Así también, se necesitó de una regularización de la tramitación en base a un sistema de formularios oficiales, registros y cuentas corrientes. Sin embargo, no fue sino hasta 1937 cuando este proceso de tecnificación tomó un avance importante en su propósito. En septiembre del mencionado año, el actuario chileno Miguel Castro, complementó la tecnificación mediante la elaboración del primer balance actuarial de la Caja de Pensiones. Para tal efecto, Miguel Castro reorganizó el sistema contable, el registro de los y las afiliadas, el registro y la amortización de préstamos y el establecimiento del seguro de desgravamen hipotecario (Viteri Llanga, 2008:51).

Según cuenta Viteri Llanga (2008:52), en aquella época, el actuario chileno detectó un déficit actuarial en la Caja de Pensiones⁶. Para contrarrestar este problema, en enero de 1940 el directorio del Instituto Nacional de Previsiones solicitó la contratación del actuario checoslovaco; el Doctor Emilio Schoenbaum. Así como Castro, Emilio Schoenbaum también determinó un importante déficit actuarial que superaba el monto de 100 millones de sucres (Viteri Llanga, 2008:52). Según el actuario checoslovaco, las causas del déficit de la Caja de Pensiones se debieron a algunos inconvenientes, entre los que menciona: la mala o desfavorable distribución de la masa de afiliados. En otras palabras, si partimos de un análisis normativo; lo que debería ser, la distribución de la masa de afiliados debería tener una relación inversa entre las edades y las

⁶ Tal como afirma Francisco Peña Jarrín, ex Director Actuarial del IESS, en una entrevista realizada en el ciudadano.gob.ec el 07 de Mayo de 2010: “un estudio actuarial es un análisis técnico basado en probabilidades de matemáticas financieras”. Este estudio es proyectado a futuro porque un sistema de pensiones tiene como principio básico la sostenibilidad en el tiempo, por lo tanto, al ser un derecho que debe cumplir y además garantizar las concesiones de préstamos a los y las actuales afiliadas, pensionistas y beneficiarias del montepío, así como a las futuras afiliadas, este análisis debe proyectarse a futuro. La valoración actuarial parte de un solo dato concreto: el fondo acumulado, el que se define como un registro contable a la fecha de corte y que proyecta los ingresos (provenientes del aporte de los y las afiliadas actuales y futuras) y los egresos (proyección de los pagos de las obligaciones de la seguridad social), una vez que se comparan los ingresos y egresos se da el resultado actuarial. Un equilibrio actuarial se da cuando los ingresos y egresos se igualan, un superávit cuando los ingresos superan los egresos, y un déficit actuarial ocurre cuando las obligaciones proyectadas son superiores a los ingresos proyectados (el ciudadano.gob.ec, 2010) [Consulta: 5 de septiembre de 2012].

aportaciones según ingresos, pues a menor edad corresponde un porcentaje mayor de aportaciones, sin embargo, en aquella época Emilio Schoenbaum determinó que la distribución tenía una relación contraria a la explicada, es decir directa. El otro problema que mencionó el actuario, fue que la Caja del Seguro reconoció tiempos de aportaciones anteriores a la vigencia de la Ley del Seguro Social Obligatorio (tal como lo hizo en su momento la Caja de Pensiones, que reconoció pensiones por vejez e invalidez inmediatamente a las personas de 65 años de edad), lo que colaboró para el registro del déficit actuarial. Finalmente, la Caja no tomó en cuenta el incremento salarial de aquella época para la imposición de los porcentajes de aportación. Todos estos inconvenientes se conjugaron y produjeron que el déficit actuarial de aquella época se incrementó hasta llegar a cifras que superaron los cien millones de sucres (Viteri Llanga, 2008:52).

Como consecuencia del déficit en la Caja de Pensiones, el Gobierno de Carlos Arroyo del Río decretó que el Estado debe financiar el 40% de las pensiones del seguro general. “Se trataba evidentemente de una peligrosa resolución, pues si bien resolvía el problema del déficit financiero de las Cajas, cargaba sobre las espaldas de todo el país el sostenimiento económico del seguro social” (Núñez, n.d, citado en Viteri Llanga, 2008:52).

Tal como lo menciona el Doctor Jorge Núñez, el Gobierno de Arroyo estableció una medida de solución en el corto plazo. Cuando existe un déficit actuarial, existen algunas posibilidades de solucionarlos, dos de estas son o un aumento en la tasa de cotización, o en su defecto una reducción en los beneficios. En este caso, no se aplicó ninguna de estas opciones, sino más bien se tomó una fuente de financiamiento alternativa y externa que posibilite cerrar el hueco actuarial, esta fuente alternativa, fue la contribución estatal.

Muy interesante mencionar que actualmente el Estado continúa financiando el 40% de las pensiones en curso de pago, lo que ha producido problemas importantes en el cruce de cuentas entre el Estado y el IESS, además de limitar posibles acciones de reforma en este ámbito.

Como parte de las estrategias para solucionar el déficit actuarial, la Caja de Pensiones desarrolló un plan de inversiones en el sector inmobiliario, el objetivo fue asegurar su patrimonio y enfrentar el problema de vivienda que se producía en ese entonces en Guayaquil y Quito, problema desencadenado por un crecimiento de la migración del campo a la ciudad, así lo dice Núñez (n.d), citado en Viteri Llanga (2008:52).

Caja Nacional del Seguro Social: 1963– 1970

Entre 1942 y 1963, se definieron avances importantes en la historia del país. Después de un período de conflicto bélico y tras pasar por una guerra con Perú, en 1943 por primera vez, se registraron exportaciones que superaron los 20 millones de dólares, monto que no se había registrado desde 1920 (Acosta, 2001: 329). Sin embargo, y a pesar de la mejora económica, hubo también problemas de tinte políticos, en 1944 se desató una revuelta popular que derrocó al entonces presidente Arroyo del Río el 28 de mayo del mencionado año.

Por otra parte, en este período de tiempo el país comienza a vincularse con organismos internacionales. Así, en 1944 participa el Fondo Monetario Internacional (FMI) y en el BIRF (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento), actual Banco Mundial, y en 1945, el país ingresa a la Organización de Naciones Unidas.

Posteriormente, se configuran avances importantes en el aspecto técnico, es así que en 1950, se realiza el primer Censo Nacional, el cual revela una población de 3.202.757 personas y en 1954 se elaboró el primer Censo Agropecuario (Acosta, 2001:331).

Entre 1942 y 1963, la Caja del Seguro logra concretar algunos avances importantes en su configuración, en especial en la ampliación de cobertura por contingencias y en cuanto a los sujetos protegidos. Es así, que el 14 de julio de 1942, Carlos Arroyo del Río, Presidente del Ecuador, expidió antes de ser derrocado, la Ley del Seguro Social Obligatorio, en dicha ley, se determinó quienes debían ser los y las afiliadas del seguro social obligatorio, así como los servicios que la institución ofertaría. Adicionalmente, y como parte del proceso de transformación del seguro social ecuatoriano, en diciembre de 1949, por resolución del Instituto Nacional de Previsión, se dotó de autonomía al Departamento médico, el mismo que fue creado en julio de 1937. Sin embargo, el departamento se mantuvo bajo la dirección del Consejo de Administración de la Caja del Seguro, pero con financiamiento, contabilidad, inversiones y gastos administrativos propios.

Años más tarde, en 1959 se organiza el Seguro de Cesantía para empleados privados y obreros del Ecuador, y el 19 de septiembre de 1963, la Junta Militar de Gobierno procede, mediante Decreto Supremo N° 517, a la unificación de las cajas de previsión.

De esta manera, se fusionaron la Caja de Pensiones y la Caja del Seguro, para formar la Caja Nacional del Seguro Social, estableciendo así que el Instituto Nacional de Previsión manejara el régimen del Seguro Social por medio de la Caja Nacional del Seguro y del Departamento Médico.

A demás de los logros antes mencionados en cuanto a la ampliación de seguros ofertados por el sistema, también se avanzó en una mejor conceptualización del ente que regularía la seguridad social, fue así, que el objetivo principal de la Caja Nacional del Seguro, era la unificación gradual de todos los departamentos y secciones de cada una de las cajas. Este proceso trajo consigo varias ventajas: permitió por ejemplo una mayor unidad del sistema del seguro ecuatoriano, adicionalmente, esto produjo una simplificación en el sistema, los costos de operación y de transacción se redujeron y la atención al afiliado, en cuanto a protección social, llegó más rápido, más ágil y con mayor organización, es decir permitió una transparencia del sistema de seguro social del país (Nuñez citado por Viteri Llanga, 2008:53).

Una vez creada la Caja Nacional del Seguro Social, en 1968 se realizaron estudios con asistencia técnica nacional y extranjera que determinaron la necesidad de replantear los principios rectores adoptados varios años atrás en los campos actuariales, administrativos, prestacionales y de servicios.

Estos estudios y la necesidad de cambiar los principios, llevo a la creación del Código de Seguridad Social que tenía como objetivo principal el convertirse en un instrumento de desarrollo y de aplicación del principio de Justicia Social que estaba sustentado en orientaciones filosóficas universalmente aceptadas en todo régimen de seguridad social. Este sustento radica en la concepción del bien común sobre la base de la solidaridad, universalidad y la obligatoriedad (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), [Consulta: 13 de febrero de 2013]).

Es así, como se configura la Caja Nacional del Seguro Social, la misma que más tarde (1970) se convertiría en el actual Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Cobertura y contingencias

Una vez más, los sujetos protegidos del Seguro Social se incrementaron, y tal como lo menciona Viteri Llanga (2008:52), la Ley estableció que están sujetas al Seguro Social Obligatorio, todas las personas que presten servicios bajo un contrato de trabajo o por nombramiento, en otras palabras, los sujetos protegidos fueron:

- Los y las empleadas privadas, obreras, y empleadas públicas, y;
- Los y las aprendices de trabajos que cuenten con un contrato de aprendizaje.

Como consecuencia del informe del actuario Emilio Schoenbaum, el primero de abril de 1944, se reformaron los estatutos de la Caja de Pensiones, determinándose así otros servicios y prestaciones del seguro, mismos que se incluyeron en la Ley, estos fueron:

- Seguro de enfermedad y maternidad,
- Seguro de invalidez, vejez y muerte,
- Seguro de viudez y orfandad,
- Cooperativa mortuoria,
- Fondo de reserva, y;
- Seguro facultativo y adicional.

Una vez más, podemos observar cómo fue evolucionando el seguro social del país, pues cada vez se fueron incrementando las contingencias, en este caso, los seguros que formarían parte de la seguridad social del Ecuador, y las coberturas en cuanto a los y las ciudadanas que tenían el derecho de recibir las prestaciones correspondientes a las contingencias ofrecidas.

Posteriormente, en 1964 se establecieron el Seguro de Riesgos de trabajo, el Seguro Artesanal, el Seguro de Profesionales, el Seguro de Trabajadores Domésticos y, en 1966, el Seguro del Clero Secular. La importancia de este logro, radica en que en la actualidad se mantienen muchas de estas propuestas, si bien modificadas en alguna medida, pero la idea de fondo se mantiene. Un ejemplo de esto, es la creación del Seguro Social Campesino, el Seguro de Riesgos de Trabajo e incluso las pensiones que hoy en día se destinan a los miembros del clero secular.

Según menciona Viteri Llanga (2008:53), el Seguro Social Campesino se inicia con una Ordenanza de 1936 sobre Misiones Sociales, posteriormente se continuó con la organización de los centros médicos en 1948 y mediante el Decreto presidencial N° 137 del 28 de diciembre de 1956, el presidente Camilo Ponce Enríquez crea el Comité Ejecutivo para el Desarrollo y la Integración del Campesino. Sin embargo, en 1961 el presidente José María Velasco Ibarra, mediante el Decreto N° 916 del 11 de mayo deroga el Decreto ejecutivo 137 y así se constituye el organismo denominado "Campaña de Integración del Campesinado a la Vida Nacional" (Viteri Llanga, 2008:54).

Forma de financiamiento - problemas financieros y actuariales

En cuanto a la forma de financiamiento de la Caja Nacional del Seguro Social, no existieron importantes modificaciones sobre las tasas de cotizaciones que se definieron en la anterior Caja del Seguro. Sin embargo, un avance importante fue la determinación de la financiación del Seguro Social Campesino, quizás como en ningún otro seguro, en este; el financiamiento es totalmente solidario, es decir, en este

seguro se hace mucho más palpable la aplicación del principio de solidaridad. El afiliado o el jefe de hogar de la familia campesina aportaban con 1% con relación al salario mínimo vital vigente a esa fecha. Posteriormente, en 1981, se expide la Ley de Extensión del Seguro Social Campesino, en donde se establece que adicional al 1% aportado por los afiliados y/o jefes de la familia campesina, el seguro social campesino también debía financiarse con el 1% de los aportes solidarios de todos y todas las afiliadas del seguro general obligatorio.

Con esto, se puede observar que mediante un análisis histórico, algunas características de ciertos seguros, se siguen aplicando hoy en día a los diferentes seguros del país⁷.

Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social desde 1970 – 1990

Entre 1970 y 2000, se dieron hechos históricos que marcaron aspectos importantes en el proceso económico del país. En agosto de 1971 se eliminó la convertibilidad del dólar en oro. Así también, la bonanza petrolera por la que el país cruzaba, permitió que en 1973 el Ecuador entre a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y apoye activamente en la constitución de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), adicionalmente se registró un nivel de exportaciones que superaron los mil millones de dólares (Acosta, 2001:335).

Lamentablemente, en 1976 comienza un proceso de endeudamiento agresivo que facilitaron las condiciones del mercado financiero internacional, y en 1983 el gobierno democristiano, como lo llama Alberto Acosta, da paso a la sucretización de la deuda externa.

Después de un entorno económico relativamente favorable, en 1989 la tasa de inflación alcanza el nivel más alto de la historia (75,6%), como consecuencia de esto, en 1990 se produce un paro de los pueblos indígenas entre mayo y junio del mencionado año, sumado de un nuevo conflicto armado con el Perú en 1995.

Bajo este contexto, mediante Decreto N° 9 del 29 de junio de 1970, se suprime al Instituto Nacional de Previsión para dar paso al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). El IESS fue creado mediante Decreto N° 40 del 25 de julio de 1970, esta nueva institución reemplazó a la Caja Nacional del Seguro Social y asumió sus activos y pasivos además de sus derechos y obligaciones.

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social se constituyó como una entidad autónoma, con personería jurídica y con fondos propios distintos de los del fisco, lo que implica que se encuentra exento de todo impuesto fiscal, provincial, municipal y especial, pero sus fondos son igualmente públicos.

El IESS se formó por un Consejo Superior que se conformó por los siguientes miembros (Viteri Llanga, 2008:54):

- El Ministro de Previsión y Trabajo
- El Presidente de la Corte Suprema de Justicia, o su representante
- El Ministro de Finanzas, o su delegado

⁷El Seguro Social Campesino actualmente también se financia con el aporte solidario de los empleadores (0.35%), el aporte de los afiliados al Seguro General Obligatorio (0.35%), la contribución obligatoria de los Seguros Públicos y Privados (0.5%), el aporte del Estado (0.30%) y 280.000 dólares por el Decreto de 1973, y el aporte diferenciado de los afiliados a este seguro que es 22.5% del Salario Básico Unificado y de ese valor el 2.5%. [Consulta: 13 de febrero de 2013]

- El Vocal Médico designado por el Ministro/a de Salud Pública
- El Jefe de Estado Mayor Conjunto del las Fuerzas Armadas
- Un representante de los empleadores
- Un representante de los afiliados
- Un representante de los jubilados

Es decir, a diferencia del Instituto Nacional de Previsión, el Consejo Superior del IESS incorporó entre sus miembros al Jefe de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas y a un representante de los jubilados, los demás miembros se mantuvieron en relación al Instituto Nacional de Previsión.

Posteriormente, en 1987, el Congreso Nacional integró el Consejo Superior en forma tripartita y paritaria, tal como actualmente está conformado el Consejo Directivo conforme a la actual Ley de Seguridad Social, es decir, con un representante del Ejecutivo, uno de los empleadores y uno de los asegurados. Finalmente, el Congreso estableció también que las partidas referentes al pago de las obligaciones del Estado para la Seguridad Social, consten dentro del Presupuesto General del Estado.

Cobertura y contingencias

En el tema de la cobertura y de las contingencias atendidas, se puede mostrar avances importantes con la creación del IESS. En este sentido, el instituto ha concedido prestaciones frente a las siguientes contingencias (Viteri Llanga, 2008:54-55):

- Enfermedad y maternidad
- invalidez, vejez y muerte
- accidentes de trabajo y enfermedades profesionales
- desempleo

Con la creación del IESS se logra establecer un concepto más claro y ordenado de las contingencias ofertadas, pues; tal como podemos observar, se incorpora el seguro de desempleo y se define claramente que el seguro de riesgos de trabajo asistirá para los casos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; estos seguros, si bien con algunas modificaciones, se mantienen en la actualidad; el seguro de desempleo no se lo conoce como tal, sino como cesantía.

En este mismo período de tiempo, se dicta la Ley de Extensión del Seguro Social Campesino, la mencionada ley fue elaborada el 20 de noviembre de 1981 por Decreto Ejecutivo, en donde el Seguro Social Campesino incorporó a la población rural al sistema previsional. Además se logró incrementar la cobertura no solo a los jefes afiliados de las familias campesinas sino también "a miembros de las familias, pertenecientes a comunas, cooperativas, asociaciones, comités o cualquiera otras formas similares de organización popular que manifiesten su voluntad de afiliarse al sistema de Seguro Social Campesino" (Zumárraga Posso, 2005:1).

Posteriormente, y tal como menciona Romero (2004:3), en 1986 se produjeron avances importantes en la configuración de la seguridad social; es así, que se estableció el Seguro Obligatorio del Trabajador Agrícola, el Seguro Voluntario y el Fondo de Seguridad Social Marginal a favor de la población con ingresos inferiores al salario mínimo vital.

En 1970 con la creación del IESS, se definen ciertos servicios que nunca antes se habían ofertado; por primera vez, el instituto rector del Seguro Social ofertaría:

- Préstamos quirografarios
- Préstamos hipotecarios, y;
- Fondos de reserva

Actualmente, los préstamos quirografarios e hipotecarios, así como los fondos de reserva se han mantenido en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

IESS: primer intento privatizador

En la década del 90, la crisis económica del país se intensificó a causa de la crisis financiera internacional que se generalizó en 1998. El subsidio eléctrico se eliminó gradualmente junto con el subsidio al gas, creándose como recompensa el bono de la pobreza, lo que hoy en día ha llegado a ser el Bono de Desarrollo Humano. Según cuenta Acosta (2001:341) en 1999, el Banco Central del Ecuador anuncia la flotación del tipo de cambio, y se registró una devaluación de este a 19.000 sucres por dólar, como consecuencia de esta crisis, el gobierno anunció 5 días de feriado bancario así como el congelamiento de los depósitos de los ecuatorianos/as, llegando así a la dolarización. A partir de este momento, se marcó un antes y un después de la historia del país

Dentro de este contexto político y económico del país, el seguro social también sufrió ciertas consecuencias. Es importante mencionar los intentos de privatización del seguro social que ocurrieron durante el gobierno del Presidente Sixto Durán Ballén entre 1992 a 1996.

En 1991, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), realiza un informe especial de seguridad social en el que se propone separar a los seguros de salud y de pensiones con el propósito de pasar el manejo de estos fondos a manos privadas. Como consecuencia de este informe, en el gobierno del Arquitecto Sixto Durán Ballén se realiza una Consulta Popular en el año 1995, de la cual los resultados desprendidos negaron rotundamente la participación del sector privado en el seguro social, y pusieron de manifiesto que la única entidad responsable de la administración de estos fondos es el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS).

Tres años más tarde, en 1998, con un ambiente de incertidumbre política (en dos años se eligieron a 4 presidentes diferentes), se reúne la Asamblea Nacional para reformar la Constitución Política del país, en la mencionada reforma se consagró la permanencia del IESS como única institución autónoma, responsable de la aplicación de la seguridad social. Como resultado de este proceso, el 30 de noviembre del 2001, se publica la Ley de Seguridad Social en el Registro Oficial N° 465, misma ley que se encuentra vigente hasta la actualidad con algunas reformatorias.

En este período (1991 - 2000), se puede concluir que a pesar de no encontrar grandes cambios en cuanto a cobertura, contingencias ni financiamiento del seguro, se puede mencionar que la principal característica fue el primer intento de privatización del seguro social; lo que permitió establecer normativas claras sobre las funciones del IESS como el único ente rector del seguro social. A partir de ese entonces, se logra configurar un concepto más sólido del IESS mediante la realización y puesta en marcha de la Ley de Seguridad Social, lo que da paso a un nuevo período post dolarización del seguro social.

IESS: una reforma heterodoxa

En esta sección, se analizará el proceso de transformación del seguro social desde el año 2000 hasta la actualidad, es decir la etapa post dolarización. Al igual que en las anteriores secciones, se presentará la

configuración del Instituto en base a la actual Ley de Seguridad Social y la Constitución Política del Ecuador, de esta forma, se mostrarán los avances en cuanto a la cobertura del seguro y las diferentes contingencias definidas en estas normativas. Así también, se estudiarán las principales resoluciones del Consejo Directivo que han marcado aspectos importantes en este proceso.

Período 2001 – 2004

La actual Ley de Seguridad Social fue publicada el 30 de noviembre del 2001, mediante esta Ley se logró fortalecer el concepto del Seguro Social y fue posible un proceso de transformación y mejoras que se han encaminado hasta la actualidad. La mencionada ley establece lo siguiente:

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) es una entidad pública descentralizada, creada por la Constitución Política de la República, dotada de autonomía normativa, técnica, administrativa, financiera y presupuestaria, con personería jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto indelegable la prestación del Seguro General Obligatorio en todo el territorio nacional (Ley de Seguridad Social, capítulo uno, artículo 16, 2001)

A pesar de que esta Ley se encuentra en vigencia, sufre de algunos problemas de aplicabilidad; es decir, gran parte de esta no es aplicable sobre todo por las declaratorias de inconstitucionalidad de frases de varios artículos; y especialmente, el artículo 176, que como consta en la Ley, fue declarado inconstitucional de fondo por resolución del Tribunal Constitucional N°. 052-2001-RA, publicado en el Registro Oficial 525 del 16 de febrero del 2005.

Para poder mostrar la conformación del Consejo Directivo en este período de tiempo (2001 – 2004), se debe hacer referencia a la actual Ley **reformativa** de Seguridad Social. Tal como menciona la Ley, las facultades atribuidas al Consejo Superior, al Director General y a los Directores Regionales, serán asumidas por el Consejo Directivo, el Director General y los Directores Provinciales, respectivamente (Ley de Seguridad Social, Disposición Transitoria Decimoctava, Trámites en Proceso en el IESS, 2001)⁸. En este sentido, la actual integración del Consejo Directivo si tiene diferencias en relación a la conformación del Consejo Superior del año 1970. Según se expresa en el artículo 28 de la Ley de Seguridad Social, el Consejo Directivo estará integrado de forma tripartita y paritaria de la siguiente forma:

- Un representante de los asegurados
- Un representante de los empleadores, y
- un representante de la Función Ejecutiva; quien lo presidirá

Con esta nueva conformación del Consejo Directivo, más simplificada que la del Consejo Superior de los años 70, se avanza en la definición de los principios de la seguridad social. Tal como lo establece la Ley, el Seguro General Obligatorio forma parte del Sistema Nacional de Seguridad Social, y como tal, se han establecido que su funcionamiento se fundamenta en los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiariedad y suficiencia. En este sentido, la misma ley, es la que define cada uno de estos principios.

Solidaridad se entiende como la ayuda entre todas las personas aseguradas, y, sin distinción alguna, con el fin de financiar conjuntamente las prestaciones básicas del Seguro General Obligatorio (SGO).

⁸ Publicada en el Registro Oficial No 465 de 30 de noviembre del 2011. Disposición Transitoria Decimoctava, Trámites en Proceso en el IESS.

Obligatoriedad se define como la prohibición de afectar, disminuir, alterar o suspender el deber de solicitar y el derecho de recibir la protección del SGO.

Universalidad es el garantizar iguales oportunidades a toda la población asegurada para poder acceder a las prestaciones del SGO sin distinción alguna de ninguna índole.

La **Equidad** está definida en la Ley como la entrega de las prestaciones del seguro en proporción directa al esfuerzo de los contribuyentes, con el objetivo de amparar a los beneficiarios.

La **Eficiencia** trata acerca de la mejor utilización económica de las contribuciones y demás recursos del SGO para la oportuna entrega de prestaciones suficientes a sus beneficiarios, en otras palabras, garantizar la sostenibilidad del sistema.

La **Subsidiariedad** define el papel del Estado en el SGO, es decir, es el auxilio obligatorio para robustecer las actividades de aseguramiento y complementar el financiamiento de las prestaciones que no pueden ser financiadas solo con las aportaciones de los contribuyentes.

Finalmente, la Ley define a la **suficiencia** como la entrega oportuna de todos los servicios del SGO a medida que el contribuyente pierda la capacidad para trabajar y se intensifique la pérdida de ingresos del asegurado.

Todos estos principios, a más de estar vigentes hasta el día de hoy, definen en gran medida el tipo de sistema de seguridad social que tenemos en el país.

Cobertura y contingencias

En cuanto a la cobertura y contingencias para este período de tiempo, podemos mostrar también grandes avances. La actual Ley de Seguridad Social menciona que el Seguro General Obligatorio (SGO) protegerá a sus afiliados contra las siguientes contingencias:

- Enfermedad
- Maternidad
- Riesgos del Trabajo
- Vejez, muerte e invalidez, que incluye discapacidad; y
- Cesantía

Como se puede notar, no existe una diferencia muy marcada frente a las contingencias definidas en el año 1970, sin embargo, se puede mencionar la incorporación del seguro de cesantía en lugar del desempleo, así como también el seguro de Riesgos del Trabajo que incluiría prestaciones económicas frente a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Por otro lado, en la Ley antes mencionada, se define también a los sujetos de protección por el SGO. Esta definición es importante porque permite entender el campo de cobertura del seguro social, es decir; las personas que están protegidas o aseguradas por la seguridad social. La ley define que los sujetos protegidos del SGO son aquellos que en calidad de afiliados perciben ingresos, ya sea por la ejecución de una obra o la prestación de un servicio físico o mental con relación laboral o sin ella⁹, específicamente:

- a) El trabajador en relación de dependencia;
- b) El trabajador autónomo;
- c) El profesional en libre ejercicio;
- d) El administrador o patrono de un negocio;
- e) El dueño de una empresa unipersonal;

⁹ Art. 2 Sujetos de Protección.

- f) El menor trabajador independiente; y,
- g) Los demás asegurados obligados al régimen del Seguro General Obligatorio en virtud de leyes y decretos especiales.

Por lo tanto, el Seguro General Obligatorio cubre a sus afiliados obligados ante cualquier contingencia que reduzca sus capacidades de trabajar así como de percibir ingresos. La importancia de esta definición radica en la concepción de la seguridad social, en otras palabras, la seguridad social cubre o protege a sus afiliados ante posibles contingencias o riesgos que se pueden presentar. Por esta razón, un posible riesgo es la reducción de las capacidades de trabajar de las personas así como la pérdida de ingresos, o lo que se conoce como lucro cesante.

Como se puede notar, mediante estos conceptos más sólidos que incorporó la Ley de Seguridad Social, se fue avanzando en una configuración importante del seguro; así se logró establecer una institución más afianzada y con mejores bases conceptuales.

Forma de financiamiento

En el tema del financiamiento, se logró configurar avances de igual forma importantes¹⁰. En la Ley del 2001, en el artículo 52, denominado los *Fondos del IESS*, se estableció los fondos propios del instituto (los cuales se verán en el capítulo 3).

De esta manera, se logró por primera vez establecer formalmente los fondos del instituto; y así, dar paso a una serie de resoluciones que fueron aprobadas por el Consejo Directivo en donde se establecerían asignaciones presupuestarias para el oportuno pago de las obligaciones del seguro.

Un ejemplo de esto, fue la resolución N° 46 aprobada el 22 de junio de 2004 por el Consejo Directivo del IESS, esta, hace referencia al aumento de pensiones de jubilación, en la que se incorpora a las pensiones del Régimen General Obligatorio y del Seguro del Trabajador Doméstico, es decir, las pensiones por vejez e invalidez y las pensiones otorgadas por Riesgos del Trabajo (incapacidad permanente total o absoluta).

La resolución se fundamenta en la base constitucional de 1998, en la que se evidencia -en el artículo 59, sección sexta- que no se podrán crear ni mejorar ninguna prestación a las existentes a cargo del Seguro General Obligatorio, sin que éstas estuvieren debidamente justificadas por los estudios actuariales a cargo de la Dirección Actuarial del IESS. Por lo tanto, en base a los respectivos estudios actuariales, la institución responsable de la seguridad social, conforme lo establecen sus atribuciones mencionadas en la Ley de Seguridad Social, resolvió aumentar las pensiones de jubilación. Fue así, que a partir del 1 de enero de 2004, las pensiones serían incrementadas de manera diferenciada sobre el monto de la pensión básica unificada vigente al 31 de diciembre del año anterior (2003), conforme los porcentajes presentados en una tabla anexada a la misma resolución, en donde se establecen los porcentajes de aumento de las pensiones de vejez, invalidez, viudedad, orfandad, rentas permanentes parciales, permanente total y absoluta de riesgos del trabajo.

Así también, y no menos importante, la resolución N° 46 estableció que el aumento de las pensiones se extiendan a los jubilados/as y beneficiarios/as de montepío ferroviario. Además, se incorporó las mejoras por servicios civiles de pensionistas de retiro militar y policial. Finalmente, la resolución mencionada

¹⁰ En esta sección no se presentarán las tasas de aportes actuales al sistema porque estas serán mostradas en el capítulo 3 en la situación actual del IESS.

resuelve que la pensión máxima unificada inicial para el 2004 no podrá ser mayor a 240 dólares, este valor incluía las pensiones por invalidez, vejez y permanente total y absoluta de riesgos del trabajo.

Como se puede notar, el Consejo Directivo del IESS fue aprobando resoluciones tanto para asignaciones presupuestarias, así como para normar las pensiones máximas y mínimas que establecían los diferentes seguros. Estas resoluciones se han ido produciendo a lo largo de la historia del IESS, es por esta razón que se las irá analizando en función de los periodos de tiempo determinados.

Período 2005 – 2007

En este período de tiempo, se revisará las resoluciones aprobadas por el Consejo Directivo, las mismas que tratan sobre ajustes de las pensiones en curso de pago así como asignaciones presupuestarias para el oportuno pago de las obligaciones del IESS.

Resolución N° 52 del Consejo Directivo: 11 de enero de 2005

Posterior a la resolución N° 46, el 11 de enero de 2005 se crea la resolución N° 52, la misma que trata también del ajuste de las pensiones en curso de pago, es decir el aumento de pensiones de jubilación. Tal como la anterior resolución, esta se fundamenta en la constitución de 1998 y en la actual Ley de Seguridad Social. La resolución N° 52 del Consejo Directivo, expone que después de un análisis de la evolución de la inflación en el año 2004 y la inflación esperada para el siguiente año 2005, se evidenció el efecto o la incidencia del incremento de las pensiones en curso de pago en el déficit del seguro de invalidez, vejez y muerte. Como consecuencia del déficit en el sistema de pensiones, el Consejo Directivo resolvió aprobar la asignación de 35 millones de dólares para poder financiar el incremento de pensiones del año 2005 a las pensiones en curso de pago a diciembre de 2004. Sin embargo, esta asignación aprobada por la máxima autoridad del IESS, no fue financiada en su totalidad por el Instituto, sino que el Estado, aceptó cubrir con el 40% de la asignación total, es decir, 14 millones de dólares.

De esta manera, y por la disponibilidad de fondos para el incremento de pensiones, según como lo señala la resolución, se resolvió aprobar un tabla en donde se establecen los aumentos de las pensiones para el seguro general y el seguro doméstico, diferenciando por rangos de pensión unificada mensual vigente al 31 de diciembre de 2004. La tabla N° 1 resume lo anterior:

Tabla N° 1
Ajuste de pensiones de jubilación
(En dólares USD)

Rango en dólares de la Pensión Unificada mensual (vigente al 31 de diciembre de 2004)	Valor del aumento en dólares para el seguro general	Valor del aumento en dólares para el seguro doméstico
Hasta 100	22	12
De 100.01 a 200.00	17	8
De 200.01 a 300.00	12	6
De 300.01 a 400.00	9	
De 400.01 a 500.0	7	
De 500.01 a 700.0	4	

Fuente: Resolución No. C.D.052, Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

Elaboración: IESS

Tal como se observa en la tabla N° 1, el incremento fue establecido de forma progresiva, es decir de manera diferenciada privilegiando con un mejor aumento a las pensiones de menor valor. Este ajuste incluyó a las pensiones unificadas de Invalidez y Vejez, así como las que se originan en incapacidad permanente total o absoluta de Riesgos de Trabajo que se encontraban en curso de pago en diciembre de 2003.

Resolución N° 72 del Consejo Directivo: 29 de agosto de 2005

Después de aproximadamente 6 meses de aprobar la resolución N° 52 del Consejo Directivo, el 29 de agosto del mismo año se reforma la mencionada resolución por la CD 072. En esta última resolución se pone en evidencia que el techo establecido para el aumento de las pensiones de jubilación de 35 millones de dólares, no estaba en concordancia con la propuesta de la Dirección Actuarial presentada ante la Confederación Nacional, la misma que definía un techo de 75 millones de dólares. Por esta razón, el entonces Representante de los Asegurados, Doctor Bolívar Espinosa Estrella, solicitó que el incremento de las pensiones de jubilación se lo haga mediante la propuesta antes mencionada.

Ante este pedido, el Consejo Directivo del IESS dispuso atender a este oficio sustentándose en que la resolución N° 52 no cumple lo dispuesto en el Art. 54 ni 59 de la Constitución del 98, adicionalmente, se sustenta en uno de los principios de la Seguridad Social conocido como equidad. Con esta base constitucional y legal, el Consejo Directivo resuelve reformar la resolución N° 52 y sustituir el monto asignado al incremento de las pensiones de jubilación de 35 millones a 75 millones de dólares.

Resolución N° 88 del Consejo Directivo: 4 de enero de 2006

El 4 de enero del 2006, el Consejo Directivo del IESS aprueba la resolución N° 88 que trata nuevamente de la asignación otorgada por el Instituto el 13 de septiembre de 2005 sobre 40 millones de dólares adicionales a los 35 millones de dólares entregados inicialmente para el aumento de pensiones por jubilación. En la presente resolución, se manifiesta que los 40 millones de dólares distribuidos desde junio del 2005, se agotarían en diciembre del mismo año. Por esta razón, se recomendó asignar 70 millones de dólares adicionales para ser distribuidos a partir de enero de 2006 hasta diciembre del mismo período. Esta asignación se distribuyó mediante una escala de 30, 25 y 20 dólares para las pensiones del seguro general obligatorio.

Resolución N° 100 del Consejo Directivo: 21 de febrero de 2006

La resolución N° 100 del Consejo Directivo, aprobada el 21 de febrero de 2006 establece un aporte importante en la configuración del sistema de seguridad social. Con base en la Constitución Política del Ecuador (1998) y en la actual Ley de Seguridad Social, se resuelve expedir el "**Reglamento Interno del Régimen de Transición del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte**", el mismo que define los parámetros necesarios para acceder a las pensiones por vejez, invalidez, el subsidio transitorio por incapacidad, las pensiones de montepío, y la cuantía de estas prestaciones. Mediante esta resolución, se logra determinar cuáles serían las condiciones mínimas para poder ser beneficiario de las prestaciones de los seguros de vejez, invalidez y muerte y del subsidio transitorio por incapacidad (enfermedad y maternidad).

Resolución N° 146 del Consejo Directivo: 3 de enero de 2007

Finalmente, la resolución N° 146 aprobada el 3 de enero del 2007, pone en evidencia un nuevo incremento para el correspondiente pago de las pensiones en curso de pago. Tal como lo menciona la resolución, la distribución de 70 millones de dólares para el pago a las pensiones en curso de pago del 2006, solo

contempló el pago de las pensiones mensuales de enero a diciembre del mencionado año, sin embargo no se tomó en cuenta el pago por decimos terceros, lo que permitió que los pensionistas reclamen este derecho. Como resultado de esto, la Dirección del Sistema de Pensiones informó sobre la existencia de recursos necesarios para atender a este pedido, por lo que se resolvió asignar la cantidad de USD 5.833.333 dólares.

Como se ha podido observar, a lo largo de este período el IESS fue aprobando resoluciones que tuvieron un impacto importante en su proceso de transformación; además han permitido entender el funcionamiento del instituto en cuanto a la forma en cómo se asignan los recursos para el oportuno pago de las pensiones. A partir de este período, han existido de igual forma muchas más resoluciones con un alcance determinante en la configuración del instituto, que además tuvo ciertas modificaciones con la publicación de la nueva Constitución del Ecuador del año 2008, revisemos pues este nuevo período.

Período 2008 – 2013

En este nuevo período de tiempo se analizará los cambios más importantes en torno a la seguridad social a partir de la publicación de la nueva Constitución Política del Ecuador del año 2008. En este sentido, se conceptualizará a la seguridad social en base a lo establecido por la nueva constitución, se definirá la cobertura y las contingencias previstas en la constitución y los principales cambios con respecto a los períodos anteriores. Comenzaremos por plantear el fundamento conceptual de lo que es seguridad social.

El derecho a la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado. La seguridad social se regirá por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación, para la atención de las necesidades individuales y colectivas (Asamblea Nacional Constituyente, Constitución del Ecuador, 2008:29).

Tal como lo define la constitución actual, en su artículo 34, la seguridad social es un derecho irrenunciable, y como tal es un deber del Estado ofertar las condiciones necesarias para el acceso oportuno de todas las personas al sistema.

Es interesante mencionar que a diferencia de la Ley de Seguridad Social del 2001, la constitución actual incorpora dos principios rectores adicionales; el de transparencia y participación.

Por otra parte, la Constitución en los artículos 370, 371 y 372, mantienen el concepto sobre el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; y ponen de manifiesto que el IESS, es una entidad autónoma regulada por ley, que será responsable de la prestación de las contingencias del seguro universal obligatorio a sus afiliados.

Así también, en cuanto a las contingencias definidas en la constitución, existen ciertas diferencias con respecto a la Ley del 2001, a continuación se muestran estas diferencias.

Cobertura y contingencias

En la actual constitución de la República del Ecuador (art. 369), las contingencias definidas como aquellas que debe cubrir el seguro universal obligatorio no se han modificado en mayor medida, pero si se han incrementado algunas de ella. Las prestaciones que actualmente el seguro universal obligatorio cubre son:

- Enfermedad
- Maternidad y paternidad

- Riesgos de trabajo
- Cesantía y desempleo
- Vejez, invalidez, discapacidad y muerte

Como se puede observar, los cambios más importantes se dan en torno a la incorporación de paternidad, cesantía y desempleo como dos contingencias distintas, y discapacidad como una contingencia adicional a la prestación de pensión. Tal como se mencionó anteriormente, la Ley del 2001 definió que el Seguro General Obligatorio cubriría en los casos de cesantía, sin embargo en la constitución actual se incorpora al desempleo como una contingencia adicional que debe cubrir el seguro.

Por otra parte, y como parte del financiamiento del instituto, la constitución menciona que los recursos del Estado destinados para el seguro universal obligatorio constarán cada año en el Presupuesto General del Estado y serán transferidos de forma oportuna. Adicionalmente, las prestaciones en dinero del seguro social no serán susceptibles de cesión, embargo o retención, salvo los casos de alimentos debidos por ley o de obligaciones contraídas a favor de la institución aseguradora, y estarán exentas del pago de impuestos.

Finalmente, en el artículo 372, se menciona que los fondos y reservas del seguro universal obligatorio serán propios y distintos de los del fisco, y servirán para cumplir de forma adecuada los fines de su creación y sus funciones. Ninguna institución del Estado podrá intervenir o disponer de sus fondos y reservas, ni menoscabar su patrimonio (Asamblea Nacional Constituyente, Constitución del Ecuador, 2008: 168 - 169)¹¹

Como se puede observar, la constitución dio un giro, sobre todo, conceptual de la seguridad social, así también en este mismo período se aprobaron resoluciones que permitieron definir avances sumamente importantes en este proceso, estas son: las pensiones del magisterio, la creación del BIESS y la afiliación voluntaria, veamos cada una de estas.

Pensiones Magisterio

Un elemento importante en el proceso histórico del instituto, es el referente a las pensiones del magisterio. Tal como menciona la resolución N° 243 aprobada por el Consejo Directivo del IESS el 10 de febrero de 2009, el Seguro Adicional del Magisterio Fiscal fue creado con los Decretos Supremos No. 719 y No. 1958; adicionalmente, el seguro adicional se sustentó en los contratos que se suscribieron entre la Caja Nacional del Seguro Social y el Ministerio de Educación Pública el 30 de diciembre de 1964 y entre el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social el 13 de abril de 1978.

Los mencionados contratos, expresan que además de la protección que brinda el seguro general obligatorio, el magisterio fiscal tendrá un seguro adicional que se financiará con un aporte extra de 5% personal y patronal, es decir una tasa de cotización total de 10%, este seguro adicional regía para los maestros fiscales y de bienestar social de los niveles primario, secundario y universitario, que además de aportar sobre las tasas definidas para el seguro general obligatorio debía destinar un aporte adicional sobre el 30% de la remuneración que percibían (Distrito Educativo Intercultural y Bilingüe, n.d).

Sin embargo, esto en la actualidad se ha modificado; el actual gobierno del Ecuador decidió el 15 de enero de 2013 unificar el seguro adicional del magisterio fiscal con la pensión que reciben del seguro general obligatorio. Tal como mencionó Ramiro González, ex Presidente del IESS, el fondo que se ha venido acumulando por las aportaciones de los maestros y el Estado, se derogaría y el IESS asumiría el pago a los maestros. Así también, se informó en su momento que a los profesores que se jubilaron a partir del 2011 se les pagará retroactivamente sus aportaciones destinadas al fondo especial hasta el 2016.

¹¹ Artículos: 370 - 372.

Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS)

Otro elemento trascendental en el proceso de transformación de la seguridad social ecuatoriana y del IESS, fue la creación del Banco del IESS (BIESS) el 11 de mayo de 2009. Tal como se menciona en la resolución N° 441 aprobada por el Consejo Directivo el 21 de diciembre de 2012, la Superintendencia de Bancos y Seguros, mediante su resolución de 23 de abril de 2012 aprueba el Estatuto Social del Banco del IESS.

Como se menciona en la Ley del BIESS, el Banco fue creado como una institución financiera pública con autonomía técnica, administrativa y financiera. La institución es propiedad del IESS y tendrá como su objeto social la prestación de servicios financieros con criterios de banca de inversión. Adicionalmente, se definió que el Consejo Directivo del IESS asignará los recursos necesarios para cada ejercicio económico, con los cuáles, el BIESS contará con su fuente de financiamiento para el presupuesto anual de gastos operacionales y administrativos.

Afiliación Voluntaria

Otro avance importante en la configuración de la seguridad social del país, fue la incorporación de la afiliación voluntaria al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para los ecuatorianos domiciliados en el exterior. Esto fue posible mediante el Reglamento que se aprobó con la resolución del Consejo Directivo el 8 de julio de 2010. En el mencionado Reglamento, se definen los procesos de afiliación, recaudación, y concesión de prestaciones por el Instituto a los afiliados voluntarios residentes en el exterior. Adicionalmente, en el reglamento se especifican las condiciones que deberá cumplir el afiliado/a voluntario, algunas de estas condiciones se mencionan a continuación:

1. Ser ciudadano ecuatoriano
2. No recibir pensión de invalidez, vejez o riesgos del trabajo en ninguno de los institutos aseguradores
3. Tener entre 18 y 60 años de edad
4. No tener mora con el IESS

Tal como se lo menciona en la resolución CD N° 324, el afiliado voluntario domiciliado en el exterior deberá aportar sobre el valor equivalente al 200% del salario básico mínimo unificado del trabajador en general vigente en el Ecuador, el afiliado podrá aportar sobre salarios mayores o sobre un valor inferior al antes definido, siempre y cuando esté debidamente justificada su solicitud. Finalmente, la propia resolución, muestra la tabla con las tasas de cotizaciones totales para el afiliado voluntario domiciliado en el exterior, la misma que se presenta a continuación:

Tabla N° 2
Tasas de cotización voluntarios afiliados residentes en el exterior
(En porcentajes)

Conceptos	Tasa de cotización
Seguro de Invalidez, vejez y muerte	9.74
Seguro de Salud	6.3
Seguro Social Campesino	0.35
Gastos de Administración	1.11
Total aportes	17.5

Fuente: Resolución No. C.D.324, Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

Elaboración: IESS

Como se ha podido observar en la tabla N° 2, con la incorporación de la afiliación voluntaria, la creación del BIESS, y el giro que dio la constitución actual, podemos dar por concluido el proceso de transformación histórico del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. A continuación analizaremos la creación de los actuales regímenes especiales (definidos por la Constitución 2008) como el Seguro Social Campesino, ISSFA e ISSPOL.

Seguro Social Campesino

El Seguro Social Campesino se constituye el 28 de agosto de 1968. En esta fecha, el entonces Instituto Nacional de Previsión decide poner a prueba a la Caja Nacional del Seguro Social proponiendo una ampliación de la cobertura, es decir, olvidarse de la protección tradicional del sistema e incorporar a las familias del campesinado ecuatoriano.

Según el Posso Zumárraga (2005:1), la configuración del Seguro Social Campesino surgió por la necesidad de acortar las diferencias entre lo social, económico y político. Esto fue posible con la puesta en marcha del plan piloto del Seguro Social Campesino, que inició como la Atención Primaria en Salud (1978). Esta protección de carácter curativa, es decir, de prestaciones de atención médica sobre todo, empezó en cuatro comunidades campesinas; **Guabug** en la provincia de Chimborazo, **Yanayacu** en la provincia de Imbabura, **Palmar** en el Guayas, y **La Pila** en Manabí. Este plan piloto, permitió la incorporación de 614 familias beneficiarias (rurales) al sistema de la seguridad social, las mencionadas familias tenían como requisito para calificar dentro de este régimen especial, romper la relación laboral de dependencia entre trabajador y empleador, es decir, tenían que ser campesinos que laboren por cuenta propia o a la comunidad a la que pertenecen (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, [consulta: 03/04/2013]).

Es por esta razón, tal como menciona Posso Zumárraga (2005:1), que la filosofía de este seguro se basó en principios como la universalidad, solidaridad y subsidiaridad, ya que afiliaba no solo al Jefe de Familia, sino también a su cónyuge e hijos menores de edad. Actualmente, el Seguro Social Campesino también protege no solo al jefe de familia, sino a su cónyuge e hijos menores, sin embargo esta extensión de la protección se da para las prestaciones que brinda el seguro de salud y pensiones por montepío.

La población cubierta/afiliada a este régimen especial se fue expandiendo como consecuencia de la expedición de la Ley de Extensión del Seguro Social Campesino. El 20 de noviembre de 1981, mediante Decreto Legislativo No. 81, se incorpora al sistema pensional el campesinado ecuatoriano, es decir, la protección que brindaba el régimen especial del Seguro Social Campesino se amplía no solo ofertando protección de salud y montepío, sino también pensiones por vejez e invalidez. Esta ampliación de cobertura

se la realizó para los miembros de las familias afiliadas que pertenezcan a comunas, cooperativas, asociaciones, comités o cualquier otra forma de organización popular (Posso Zumárraga, 2005:1)

En la Constitución de 1998, en su artículo 60 se expresa que el Seguro Social Campesino será un régimen especial del seguro general obligatorio, de la misma forma, la Constitución actual menciona en el artículo 373, que el Seguro Social Campesino, que pertenece al IESS, será un régimen especial que protegerá a la población rural y a las personas que dedican su tiempo a la pesca artesanal.

Tal como se menciona en la actual Ley de Seguridad Social, los sujetos obligados a solicitar la protección del régimen especial del Seguro Social Campesino, son los trabajadores que se dedican a la pesca artesanal y el habitante rural que labora habitualmente en el campo, por cuenta propia o de la comunidad a la que pertenece. Estos trabajadores no tienen que recibir remuneraciones de un empleador público o privado.

Por otro lado, el Seguro Social Campesino ofrecerá prestaciones de salud y, que incluye maternidad, a sus afiliados, y protegerá al Jefe de familia contra las contingencias de vejez, muerte, e invalidez, que incluye discapacidad (Ley de Seguridad Social, Art. 3 Riesgos Cubiertos).

Así mismo, el Seguro Social Campesino se financia con los siguientes recursos:

- a) El aporte solidario sobre la materia gravada que pagarán los empleadores, los afiliados al Seguro General Obligatorio, con relación de dependencia o sin ella, y los afiliados voluntarios;
- b) La contribución obligatoria de los seguros públicos y privados que forman parte del Sistema Nacional de Seguridad Social;
- c) El aporte diferenciado de las familias protegidas por el Seguro Social Campesino;
- d) La contribución financiera obligatoria del Estado sobre la materia gravada de los afiliados con relación de dependencia al Seguro General Obligatorio; y,
- e) Las demás asignaciones que entregue la Función Ejecutiva para el financiamiento de las prestaciones solidarias de este Seguro, de conformidad con el Reglamento General de esta Ley.

Dentro la visión histórica del sistema de pensiones de la Seguridad Social ecuatoriana, es importante realizar un análisis de la conformación del sistema de pensiones de las Fuerzas Armadas (ISSFA) y de la Policía Nacional (ISSPOL). Por esta razón, se presentará a continuación la creación de estos dos regímenes especiales tal como se los ha definido tanto en la constitución del 98 cuanto en la constitución vigente.

Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA)

Antes de la creación del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, las pensiones jubilares para los miembros de este régimen funcionaban como una Caja Militar en el IESS. Sin embargo, el 26 de marzo de 1928 se expidió la Ley de Retiro Militar, la cual permitió la creación del Instituto que sería el ente rector de la Seguridad Social para los trabajadores militares. Tal como se menciona en la propia página del ISSFA, este hecho es uno de sus mayores logros sociales, además de considerarse una de las primeras conquistas de esta índole a nivel de la región latinoamericana.

A continuación, se detalla la evolución histórica de este régimen, así como la Ley y los reglamentos que sustentaron su creación.

Ley de Retiro Militar

En el gobierno del Dr. Isidro Ayora, se expidió, además de la Ley que daría paso a la creación de la Seguridad Social Ecuatoriana, la Ley de Retiro Militar, la misma que permitió legalizar el retiro a favor de los trabajadores de las fuerzas armadas y de ofertar una protección ante las contingencias definidas en la Ley. La mencionada Ley, fue expedida el 26 de marzo de 1928 como una de las obras de la revolución juliana, la misma que impulsó paralelamente la creación de la Ley de Montepío Militar.

Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas

Posterior a la Ley de Retiro Militar, el 2 de marzo de 1939 se promulgó la Ley de pensiones de las FF.AA. La última modificación a la actual Ley se dio el 9 de marzo de 2011, en donde se trata entre otras cosas, sobre pensiones, gratificaciones e indemnizaciones de los militares, el retiro de los oficiales y de los individuos en tropa. Tal como menciona Guamán (2012:12) la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas amplía la cobertura respecto a la Ley de Retiro ya que incorpora el reconocimiento por los "invalorable servicios prestados a la patria".

La Caja Militar, Cesantía Militar, Cesantía Militar para Tropa y Cooperativa de Cesantía Militar

18 años más tarde se creó la caja militar el 29 de octubre de 1957 como una caja independiente que sería administrada por la caja de pensiones del IESS (Guamán, 2012:12). Adicionalmente, se configuró el seguro de cesantía militar para oficiales en servicio activo el 4 de noviembre de 1948 por propia iniciativa de las FF.AA, el cuál funciona hasta la actualidad como cuentas individuales, es decir de capitalización, financiadas con aporte personal y patronal, el mismo que es acumulado en cuentas de cada trabajador militar que se capitalizan a una tasa de interés que se entregarán al día de su retiro¹². Un año más tarde, es decir el 5 de noviembre de 1949 se crea la cesantía militar para el ejército y aviación; y el 12 de noviembre de 1951 para la armada.

Finalmente, y tal como menciona la página del ISSFA, el 23 de octubre de 1953, la cesantía militar para oficiales y tropa cambia su nombre a "Cooperativa de Cesantía Militar", con fondos administrados por la Caja de Pensiones del IESS.

A partir de ese entonces, se dan los primeros pasos para la creación de un Instituto rector de la Seguridad Social Militar, es así que en 1982 las FF.AA. presentaron al presidente Oswaldo Hurtado el primer proyecto de Ley, el cual no se logró configurar por razones políticas. Sin embargo, el ya realizado proyecto de Ley se retoma nuevamente en 1988 con el firme propósito de crear el ISSFA, es así que se expide la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas el 7 de agosto de 1992 que fue publicada en el registro oficial la misma fecha.

La actual Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas menciona que el ISSFA es un organismo autónomo que tiene finalidad social, patrimonio propio y no está sujeto a intervención por la Contraloría General del Estado.

El ISSFA fue creado con la finalidad de ser el ente rector de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de ejecutar lo que la Ley prevea. Así también, el instituto debe proporcionar la protección necesaria ante los posibles riesgos que cubren las prestaciones que la Ley define, es decir, dar seguridad social (prestaciones

¹² Actualmente, según Ley, el seguro de cesantía se financia con una tasa de cotización total igual a 17%, de los cuales 8.50% corresponden a una cotización personal y 8.50% a la cotización patronal. Sin embargo, realmente los militares cotizan 6.25% al fondo y el patrono (Estado) también 6.25%, logrando una tasa de cotización real de 12.50%.

económicas y servicios sociales) a todo aquel que comprenda un trabajador de las Fuerzas Armadas, esto es; al profesional militar y a sus familiares, al aspirante a oficial, tropa y conscripto.

A partir de esta ley, se han elaborado algunas reformas que datan del 28 de mayo de 1993, 31 de julio de 2007 y 9 de marzo del 2011.

Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional¹³

Tal como se indica en la página del Instituto (ISSPOL), la creación de la Seguridad Social para los miembros de la policía nacional comienza por vez primera el 30 de octubre de 1908, sin embargo, este sistema de protección para los trabajadores de este régimen aparece cubriendo solo la contingencia de invalidez y a favor de los miembros del Ejército Nacional como un todo, es decir no separado por trabajadores de Fuerzas Armadas y Policía Nacional.

Posteriormente, el 30 de septiembre de 1921 se amplía la cobertura en servicios o contingencias cubiertas, es decir, el concepto de riesgos profesionales para los trabajadores del Ejército Nacional se une a formar parte de la Seguridad Social para este régimen, cubriendo accidentes o enfermedades propias a la profesión desempeñada. A inicios del siglo XX (1928), los militares ya contaban con un sistema legal que les cubría las contingencias de invalidez, vejez y muerte, es decir, lo que ahora se conoce como pensiones, naturalmente que las condiciones de elegibilidad o los requisitos para poder acceder a las pensiones de montepío y de retiro estaban en concordancia al tiempo de duración de su carrera militar y a sus riesgos propios a la profesión. El mencionado sistema, era financiado en su totalidad por el Estado, esto porque todavía no se creaba una caja militar que pueda acumular los aportes y entregar las prestaciones correspondientes al régimen, por esta razón, el sistema se financió con fondos del Presupuesto General del Estado.

Sin embargo, cuando la Caja Militar fue creada (1957), los fondos para las prestaciones de vejez, invalidez y muerte eran administrados por esta caja de forma conjunta para trabajadores de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional. Por esta razón, y con el afán de diferenciar ciertas particularidades propias a cada profesión (militares y policías), se crea en 1962 la Caja Policial que al igual que la Caja Militar pertenecían a la Caja Nacional del Seguro Social. Naturalmente, esto nunca convenció a los trabajadores de la Policía Nacional, como no lo hizo tampoco con los trabajadores de las Fuerzas Armadas. Se defendía el discurso que una Institución que tiene tintes políticos no es conveniente que administre la Seguridad Social de la Policía.

Es por esto que cuando se presenta el proyecto de Ley de Fuerzas Armadas al Presidente Oswaldo Hurtado, una de las razones por las que se lo niega fue por no haber incorporado a la Policía Nacional en la propuesta. La preocupación principal del Ejecutivo fue el dar un tratamiento distinto a los miembros de las Fuerzas Públicas, y por lo tanto, yendo en sentido apuesto a lo que decía la Constitución de ese entonces.

Por lo expuesto anteriormente, el 08 de diciembre de 1989, el Comandante General de la Policía Nacional, Gilberto Molina, pidió por oficio al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas que se incluya a la Institución Policial en la propuesta de Ley presentada por las Fuerzas Armadas.

Dada las características propias de cada profesión¹⁴, fue muy difícil unificar los beneficios para ambos regímenes, por esta razón, se concretó la separación entre militares y policías dentro de la Seguridad Social.

¹³ La información que se presenta a continuación para el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional fue obtenida de la propia página del ISSPOL a quien se le reconocen todos los derechos de la mencionada información, así se indica en las referencias bibliográficas.

Es así, que el Comandante General de la Policía Nacional, Lenín Vinuesa Mideros, impuso que se continúen realizando los estudios para que la Caja de la Policía se separe de la Caja Nacional del Seguro Social.

Finalmente, en 1993 el Alto Mando Policial de aquel tiempo designó Jefe de la Caja Policial al Coronel de la Policía Edgar Naranjo Yerovi, y le encargó realizar los estudios pertinentes para ejecutar un proyecto de Ley en donde se justifique la creación de un Instituto que regule la Seguridad Social de la Policía, llamado ISSPOL.

El 09 de mayo de 1995, se discutió en el Congreso Nacional la segunda y definitiva sesión del proyecto presentado por la Policía Nacional al Ministro de Gobierno y Policía para su previa autorización y envío a Presidencia. La Ley fue aprobada y publicada en el Registro Oficial el 01 de junio de 1995.

Con esta revisión histórica del proceso de configuración de la Seguridad Social ecuatoriana, podemos dar paso al segundo capítulo de la presente disertación.

¹⁴ La Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, tiene escalas de tiempo de servicios distintos, grados y jerarquías diferentes y en ese entonces la distinta situación económica de las cesantías correspondientes a cada uno de los regímenes.

2. Sistemas de pensiones en América Latina

Las experiencias de algunos países alrededor del mundo, han manifestado una misma tónica referente a la seguridad social, la misma que apunta sobre todo a reformas estructurales de los sistemas con el objeto de resolver sus problemas financieros y actuariales. El objetivo del presente capítulo, es pasar revista a la situación de las principales reformas implantadas en algunos países de la región. En especial a las que en su momento resultaron emblemáticas por sus contenidos; y, que en la última década acusaron modificaciones importantes. Es en esta revisión que se puede extraer las mejores prácticas para la transformación del sistema de seguridad social en nuestro país.

El capítulo se ha dividido en 5 secciones; en la primera se estudiará el sistema de pensiones argentino, en la segunda el caso chileno. En las dos siguientes el caso uruguayo y peruano que no atravesaron crisis previsionales de la profundidad de los dos primeros pero presentan alternativas en sus modelos de gestión. El capítulo, terminará con un resumen con las conclusiones más relevantes de las reformas a los sistemas previsionales de los países estudiados, así como con un comparativo internacional en el que se mostrará, mediante un gráfico, los diferentes requisitos para jubilarse en los países de la región y del mundo.

Se analizará los siguientes aspectos por cada sistema: **1)** la administración, es decir el funcionamiento del sistema. **2)** el financiamiento (contribución). **3)** los tipos de prestaciones, y; **4)** la cobertura.

El caso de Argentina: un sistema mixto que entra en crisis

El sistema de pensiones argentino ha cursado por dos reformas importantes, la de 1994 y la de 2008. A pesar de que esta última marcó el quiebre en el funcionamiento y administración del sistema que se inició con la reforma del 1994. Se comenzará describiendo la mencionada reforma, para así poder entrar a la descripción de los cambios introducidos en el año 2008¹⁵.

El 13 de octubre de 1993 se aprobó una reforma que se planteó como objetivo central la cobertura universal del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, SIJP; y, fue estructurado como una combinación entre un sistema de reparto público (PAYG) y uno de capitalización individual (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, 1995:13).

Este sistema se fundamentó en tres principios de la previsión social:

- i. El **ahorro**, necesidad de que los individuos prevean parte de sus ingresos para su vida inactiva futura.
- ii. La **redistribución**, garantizar una pensión mínima a las personas con bajos recursos económicos; y,
- iii. El **seguro**, porque los/as afiliadas deben estar cubiertos ante posibles riesgos sociales como es el retiro, la invalidez y la muerte (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, 1995:81).

¹⁵ La bibliografía ocupada para el análisis del Sistema de Pensiones argentino fue la siguiente: *El Sistema de Seguridad Social. Una Propuesta de Reforma*, elaborado por la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, Consejo Empresario Argentino en 1995. *The Pension System in Argentina six years after the reform*, elaborado por Rafael Rofman en el 2000; y *Encrucijadas de la Seguridad Social Argentina: reformas cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*, elaborado por Fabio Bertranou et al en 2011.

En consistencia con estos principios el Sistema Previsional planteado se estructuró en base a tres pilares:

- **Pilar público:** pilar obligatorio de reparto simple con el objetivo de otorgar una prestación igual a todos los afiliados. Este pilar se financiaba y se administraba totalmente por el Estado.
- **Pilar Privado:** pilar de capitalización individual obligatorio que otorga una prestación en base a los aportes realizados. Este pilar está financiado y administrado una parte por el sector privado y otra por el estado.
- **Pilar Voluntario:** pilar voluntario de capitalización, orientado a generar planes de ahorros voluntarios y complementarios para mejorar su prestación de retiro. Este pilar es administrado por las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensiones (AFJPs).

La reforma de 1994 enfrentó tres principales problemas: **1)** baja cobertura, **2)** problemas financieros, y **3)** elevados costes. Los dos primeros, relacionados sobre todo con el esquema de reparto, mientras que el último de ellos con el esquema de capitalización individual (Rofman, 2000:18).

De la baja cobertura a los problemas de financiamiento

El Sistema de Pensiones argentino tenía como uno de sus propósitos lograr una mayor cobertura con beneficios considerablemente altos; sin considerar un hecho importante en estos esquemas; la estructura de la pirámide de la población. Pues, como se estudió en el capítulo teórico los esquemas de reparto sobre la marcha en principio se financian con el aporte de los jóvenes. Una pirámide poblacional de base estrecha complica financieramente estos esquemas de financiamiento.

Con una tasa de reemplazo al arranque de la implantación de la reforma de 1994 que llegó a ser el 82% de los salarios percibidos y con una cobertura del 70% de los adultos mayores (mayores a 65 años de edad); los gastos en pensiones comenzaron a incrementarse rápidamente, afectando la sostenibilidad financiera del sistema. Por esta razón, en 1994 se llevaron a cabo tres modificaciones paramétricas al pilar de reparto público: **1)** se aumentó la edad de jubilación en 5 años más para hombres y mujeres, pasando a 65 años y 60 respectivamente; **2)** la base de cálculo se modificó, pasando del promedio de los 3 mejores salarios anuales dentro de los 10 últimos, al promedio de los últimos 10 años de cotización antes del retiro; y, **3)** se incrementó de 20 a 30 los años mínimos requeridos para acceder a una pensión de vejez (Bertranou et al, 2011:61-62).

Con estas reformas paramétricas, la cobertura en el nuevo sistema se redujo notablemente por endurecer los requisitos de acceso para las pensiones.

Otras de las razones que permiten entender la baja en la cobertura del sistema de pensiones, está relacionado con los trabajadores autónomos o independientes. Tal como menciona Rofman (2000:20), los trabajadores autónomos aportan el 27% de su sueldo reportado sobre una tabla definida por la autoridad competente, adicionalmente tienen que aportar un 5% para tener cobertura de salud cuando pasivos. La tabla se divide en 10 categorías de sueldos y los trabajadores autónomos son asignados a alguna de estas categorías en función de su actividad, antigüedad, entre otras. Esta tabla, genera algunas inequidades entre los trabajadores independientes porque trabajadores con niveles muy similares de ingresos, deben pagar una prima diferente, lo que incentiva a los trabajadores por cuenta propia a no afiliarse al sistema.

Según menciona Rofman (2000:21), la reducción de la cobertura se conjuga con los déficits estructurales como la pérdida de ingresos por contribuciones debido a la reducción de las tasas de cotización de los empleadores.

El diseño mismo del sistema multi-pilar presenta un problema de financiamiento. El esquema de reparto argentino no era auto-sostenible, es decir, sus gastos en pensiones no se financian exclusivamente por los ingresos por contribuciones; lo que requería un importante aporte del Estado. Este régimen es la base del primer pilar de la reforma del año 1994; a este problema se suma la creación del segundo pilar de contribución definida con lo que los ingresos al primer pilar se reducen aún más, pues gran parte de las contribuciones se destinaban a financiar el segundo pilar.

Adicionalmente se produce la disminución de la tasa de cotización de empleadores de 16% a 7,5% al final de 1999 y nuevas formas de contratación que permitían en algunos casos incluso eliminar la contribución para trabajadores. Así, al final de 1999 aproximadamente el 65% de los gastos en pensiones eran financiados por otras fuentes diferentes a los impuestos a la nómina (Rofman, 2000:21).

Los elevados costos administrativos

Los sistemas de capitalización intentan diversificar el riesgo de los beneficiarios y proteger a los contribuyentes de posibles manipulaciones políticas del nivel de los beneficios. Para este propósito, se conoce bien que en un esquema de capitalización existen dos variables importantes que permiten visibilizar la “salud” del sistema, es decir, la forma en cómo está funcionando: las tasas de retorno del capital ahorrado en las cuentas individuales o colectivas y los costos operativos relativamente bajos que permitan limitar el riesgo de los beneficiarios. Naturalmente que mientras mayor es la tasa de retorno, mayores beneficios tendrán los contribuyentes al sistema.

En este sentido, el pilar (obligatorio y voluntario) de capitalización individual argentino tiene dos problemas fundamentales: costos operativos relativamente altos y exposición a riesgos elevados de los contribuyentes. A decir de Rofman (2000:24), los costos operativos promedios incluyendo pensiones por discapacidad y muerte fueron de alrededor de 30% de los impuestos recaudados, lo cual si se compara con los costos de otros países de la región que mantenían sistemas similares en la época son bastante superiores¹⁶.

Los elevados costos del esquema de capitalización argentino se convirtieron en una de las principales críticas al sistema, recordemos pues que cuando un afiliado ingresaba a este régimen de capitalización el cual era administrado por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, AFJP, para el pago de sus prestaciones por vejez, invalidez o muerte, se tenía que contratar a una aseguradora privada para que opere, es por eso que los costos operativos principalmente eran elevados.

La crisis del sistema mixto y sus reformas

A los tres problemas mencionados, se sumó la recesión de la economía argentina de los años 1998 2001 y 2002, que incluso le obligó a salir del régimen cambiario de convertibilidad que había adoptado diez años atrás. En este período de crisis de la economía, la vulnerabilidad del sistema previsional argentino fue evidente; el desempleo aumentó notablemente lo que afectó el cumplimiento de las obligaciones

¹⁶ Costos operativos de Perú: 27.2%, Colombia: 25.9%, Chile: 21.5% y Uruguay: 17.6%.

contributivas y aumento las obligaciones prestacionales (seguro de desempleo, jubilaciones anticipadas, etc.); y, la inflación afectó el poder adquisitivo de los adultos mayores. (Bertranou et al, 2011:69).

A partir de la crisis del 2001 se han introducido importantes reformas al sistema previsional argentino en busca de resolver principalmente tres deficiencias: **1)** cobertura, **2)** sostenibilidad financiera; y, **3)** nivel de las prestaciones.

Las políticas para lograr la ampliación de la cobertura

Entre 2005 y 2008 se reformó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) reduciendo la participación de los/as afiliados al régimen de capitalización, hasta su posterior eliminación en el 2008. Esta reforma planteó como uno de sus objetivos “debilitar” y flexibilizar algunas de las condiciones que se habían creado en la reforma de 1994 en la que no se podía cambiar aquellos/as afiliados que habían optado por el régimen de capitalización al de reparto. Así, a principios de 2007 se estableció que los/as afiliados al sistema previsional tenían la opción de elegir, una vez cada 5 años, entre el *Régimen Previsional Público de Reparto* (RPP) o el *Régimen de Capitalización Individual* (RCI). Para aquellos/as afiliados que no eligieran entre uno u otro esquema, la opción por default era en este caso el régimen de reparto y ya no el de capitalización individual (Bertranou et al, 2011:76).

En el mes de febrero del 2004, se estableció una moratoria previsional que permitía a los trabajadores autónomos acceder a una pensión, y en enero del 2005 se determinó una misma moratoria que permitía a los trabajadores que en el 2004 cumplieron con la edad de jubilación para acceder a la Prestación Básica Universal, poder beneficiarse de las prestaciones previsionales a las que tuvieran derecho. Este programa, que se denominó "Plan de inclusión previsional" y tuvo un impacto notorio en los adultos mayores, a decir de Bertranou et al (2011:76), la cobertura tuvo un incremento considerable que benefició a más de dos millones de personas, es decir a más del 90% en el 2010. Esta cifra registró el tope máximo de los niveles regionales alcanzados en períodos anteriores en los que se destacaban países como Brasil, Uruguay y Chile.

Adicionalmente, con el propósito de aumentar el número de beneficiarios del sistema previsional argentino, se creó la prestación de **Jubilación Anticipada**. La mencionada prestación consistía en conceder pensiones para aquellas personas que ya habían cumplido los años de aportes requeridos para acceder a una prestación previsional pero sin tener la edad mínima requerida; el sistema permitió poder acceder a esta prestación anticipada con 5 años de edad anteriores a la edad mínima vigente.

Se estableció también que aquellos/as afiliados al régimen de capitalización individual mayores a 55 años, en el caso de mujeres, y 60, en caso de hombres que no acumulen en sus cuentas un saldo equivalente a \$20.000 dólares para acceder a la prestación mínima, deberán trasladarse al régimen de reparto público (Bertranou et al, 2011:77).

Como puede esperarse, estas medidas (en especial la última de ellas), dio como resultado un aumento sustancial en el número de afiliados/as al régimen de reparto, pasándose del régimen de capitalización más de 1 millón de afiliados/as al de reparto. Sumado a esto, estuvo el traspaso de 1 millón más de afiliados/as cuando se abrió a libre elección entre uno u otro régimen. De este millón de personas, el 80% eran trabajadores que tenían una densidad de cotización alta, es decir cotizaban regularmente al sistema (Bertranou et al, 2011:77).

Con lo mencionado anteriormente, a finales de 2008 se unificó el SIJP en un único régimen previsional público llamado *Sistema Integrado Previsional Argentino* (SIPA) y se logró cumplir uno de los objetivos de la

reforma que fue la eliminación del régimen de capitalización individual. Bajo esta unificación, se estableció que las pensiones que eran otorgadas por las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones pasarían a ser entregadas por el SIPA, sin embargo solo aquellas que tenían la modalidad de retiro programado y fraccionario, la de renta vitalicia debían seguir a cargo de las compañías contratadas en la época (Bertranou et al, 2011:77).

De esta manera, la estructura actual del sistema previsional argentino se resume en la tabla N° 3.

Tabla N° 3
Estructura general del Sistema de Pensiones argentino

Esquema	Vejez	Invalidez	Fallecimiento
	Jubilación	Retiro por invalidez	Pensión por fallecimiento
Contributivo (SIPA)	30 años de aporte Edad de retiro: 60 años las mujeres y 65 años los varones	Incapacidad total (física o intelectual) para el desempeño de cualquier actividad Regularidad en los aportes, cualquiera fuere la edad o antigüedad en el servicio.	Regularidad en los aportes (o tener una jubilación o retiro por invalidez)
Semi contributivo (SIPA)	Moratoria Acceso "facilitado" a quienes alcanzaron la edad de jubilación (y/u otros requisitos) sin cumplir con los años de contribución; carácter transitorio ya que los períodos a incluir deben ser previos al 30 de septiembre de 1993		
	Prestación por edad avanzada 10 años de aportes (5 durante los 8 anteriores al cese de actividad) Edad de retiro: 65 años por invalidez, 70 por vejez (67 para los trabajadores rurales)		
No contributivo (MDS)	Pensión No Contributiva No percibir ningún tipo de beneficio previsional o de retiro No tener bienes, ingresos ni recursos de cualquier tipo que permitan la subsistencia del solicitante y de su grupo familiar. No contar con familiares obligados a la prestación de alimentos y en condiciones de proporcionarlos Los extranjeros deben acreditar 20 años de residencia continua en el país Edad para la vejez: 70 años		

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), Bertranou et al(2011:135).

Elaboración: Bertranou et al, 2011:135

Tal como se puede notar en la tabla N° 3, el sistema de pensiones argentino se divide en tres pilares: uno contributivo, un semi-contributivo y un no contributivo. Los dos primeros administrados por el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), mientras que el último, administrado por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS).

Estos tres grandes grupos de beneficiarios representaron para el año 2010 distintos porcentajes de beneficios. Así por ejemplo, de los 2,9 millones de beneficios contributivos del SIPA, 1,5 millones fueron por

jubilaciones (retiro) y 1,4 millones por pensiones (invalidez y muerte). En este grupo, la pensión media mensual fue de \$ 1.624 dólares. Por otro lado, de los 2,4 millones de beneficios otorgados por prestaciones por moratoria, más del 95% fueron por retiro, con una pensión promedio mensual de \$1.074 dólares. Y del 1,1 millones de beneficios otorgados por el Estado Nacional de pensiones no contributivas, el valor de la pensión promedio fue de \$ 902 dólares mensuales (Bertranou et al, 2011:136).

Las políticas para lograr la sostenibilidad financiera: cambio en aportes y contribuciones

Por su parte, para resolver el problema de sostenibilidad financiera del sistema previsional argentino, se aplicó la modificación de las tasas de aportación y de las bases imponibles. Así, a partir del 2003 se comenzó a restablecer las tasas de aportes personales de los trabajadores en relación de dependencia únicamente. Estas tasas que en principio comenzaron con el 11% y se redujeron al 5% como una medida para suavizar el consumo en los períodos de la crisis del 2001 – 2002, volvieron a aumentarse al 7%. Estas modificaciones se realizaron solo para los/as aportantes al antiguo régimen de capitalización, pues a ellos/as se le había reducido las tasas de aportes. Por otro lado, los/as afiliadas al sistema de reparto continuaron aportando la misma tasa como se verá más adelante (Bertranou et al, 2011:87).

Adicionalmente, se reformó la base de cálculo para las aportaciones personales y patronales, fijándose cotas superiores e inferiores para las aportaciones. En la tabla Nº 4, se detalla esta reforma. El valor del AMPO representa el aporte medio previsional obligatorio, o en su defecto el MOPRE que representa lo mismo pero a partir del 2007 cuando se ingresó en el Módulo Previsional.

Tabla N° 4
Cambio en la base imponible argentina

Norma	Período	Cota inferior	Cota superior	
			aportes personales	contribuciones patronales
Ley N° 24.241	Hasta agosto de 1997	3 AMPO	60 AMPO	60 AMPO
Decreto N° 833/1997	Hasta marzo de 2007/ diciembre de 2000	3 MOPRE (\$80)	60 MOPRE (\$80)	60 MOPRE (\$80)
Ley N° 25.239	Hasta septiembre de 2004			75 MOPRE (\$80)
Resolución N° 1750/2004	Hasta marzo de 2005			\$8.00
	Hasta septiembre de 2005			\$10.00
	Desde octubre de 2005			Sin límite
Ley N° 26.222		3 MOPRE (\$80)	75 MOPRE (\$80)	
Decreto N° 1346/2007	Hasta febrero de 2008	3 MOPRE (\$84,375)	75 MOPRE (\$84,375)	
Decreto N° 279/2008	Hasta junio de 2008	3 MOPRE (\$90,7)	75 MOPRE (\$90,7)	
	Hasta octubre de 2008	3 MOPRE (\$97,5)	75 MOPRE (\$97,5)	
Ley N° 26.427	Desde marzo de 2008	Art N°7, Resolución N° 6/09	Ajuste semestral automático	

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), Bertranou et al (2011:88).

Elaboración: Bertranou et al, 2011:89

El sistema previsional de Argentina modificó los límites máximos y mínimos de los salarios de cotización. Así, se observa por ejemplo que el límite mínimo de cotización, es decir el salario mínimo por el cual una persona podría aportar, que pasó de \$240 dólares en 1997 a \$292,5 dólares en el 2008 (la multiplicación del valor del MOPRE por el número de veces de la cota superior o inferior). En otras palabras, un/a aportante al sistema previsional de Argentina no puede aportar sobre menos de \$292,5 dólares o 3 MOPRE.

Por otra parte, los límites máximos de cotización se eliminaron, es decir, en el caso de los aportes patronales pasaron de 60 AMPO o \$4.800 dólares en 1997 a no tener límite para el 2008, es decir, la base de cotización no tiene límite superior, en ese caso, una persona tiene que aportar sobre su salario reportado así este sea muy alto.

Las políticas para contrarrestar la inequidad: recomposición de prestaciones previsionales

Finalmente, y con el objetivo de atender a la inequidad generada en el sistema previsional argentino, se realizaron ajustes importantes en el nivel de las prestaciones previsionales, es decir en la forma de ajuste de estas. Estos ajustes se dieron en dos períodos: uno entre el 2002 y 2005, que afectó únicamente a ciertas prestaciones, y otro entre mediados de 2006 y 2008 que finalmente alcanzó a todas las prestaciones previsionales (Bertranou et al, 2011:78). Estos ajustes fueron los siguientes:

Tabla N° 5
Cambio en las prestaciones previsionales

Fecha	Características del aumento
Agosto de 2002	Aumento no remunerativo a \$200
Enero de 2003	Devolución del descuento del 13,0%
Julio de 2003	Aumento del haber mínimo a \$220
Enero de 2004	Aumento del haber mínimo a \$240
Junio de 2004	Aumento del haber mínimo a \$260
Septiembre de 2004	Aumento del haber mínimo a \$280
Septiembre de 2004	Aumento del haber mínimo a \$308 y aumento del 10,0% para haberes menores a \$1000
Julio de 2005	Aumento del haber mínimo a \$350
Septiembre de 2005	Aumento del haber mínimo a \$390
Junio de 2006	Aumento del haber mínimo a \$470 y aumento del 11,0% para el resto de los haberes
Enero de 2007	Aumento del haber mínimo a \$530 y aumento del 13,0% para el resto de los haberes
Septiembre de 2007	Aumento de haberes previsionales del 12,5%
Marzo de 2008	Aumento del haber mínimo a \$655 y aumento del 7,5% para el resto de los haberes
Julio de 2008	Aumento del haber mínimo a \$690 y aumento del 7,5% para el resto de los haberes
Marzo de 2009	Movilidad de las prestaciones del SIPA del 11,69%
Septiembre de 2009	Movilidad de las prestaciones del SIPA del 7,34%
Marzo de 2010	Movilidad de las prestaciones del SIPA del 8,21%
Septiembre de 2010	Movilidad de las prestaciones del SIPA del 16,9%
Marzo de 2011	Movilidad de las prestaciones del SIPA del 17,33%

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), Bertranou et al(2011:165).

Elaboración: Bertranou et al, 2011:165

La tabla N° 5 muestra que a partir de Agosto de 2002 aquellas prestaciones previsionales que estaban a cargo de la ANSES y que tenían un monto inferior a \$200 dólares, se ajustarían por la diferencia hasta alcanzar la suma de \$200 dólares.

En octubre de 2008, el ajuste de las pensiones se lo determinó en base a un índice de movilidad, el mismo que contemplaba la evolución de los salarios y los recursos de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), el primer aspecto, por la actualización de la tasa de reemplazo, y el segundo porque era la base de sostenibilidad financiera del sistema. El sistema previsional argentino definió que los haberes o salarios de cotización se actualicen semestralmente, en marzo y septiembre de cada año. Así, se determinó que en marzo de 2011 las prestaciones se ajustarían con este índice de movilidad equivalente a un 17,33%.

Tal como se mencionó anteriormente, este índice de movilidad influía sobre algunas prestaciones únicamente (Prestación Básica Universal, Prestación Adicional por Permanencia, Prestación Compensatoria y las prestaciones por invalidez, muerte y edad avanzada), hasta después de la ley de diciembre de 2008, en donde se alcanzó a prestaciones como: la jubilación ordinaria, retiro por invalidez y muerte que eran entregadas por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), y las pensiones por retiro programado y fraccionario (Bertranou et al, 2011:79).

Así, la prestación básica universal fue establecida en \$326 dólares, y se determinó que este índice de movilidad no podía en ningún caso disminuir la prestación del beneficiario/a.

El nuevo sistema

El financiamiento (contribuciones):

Como la mayor parte de los sistemas previsionales de la región, el nuevo sistema previsional argentino se financia principalmente a través de dos fuentes: **1)** mediante las aportaciones al sistema por parte de los empleadores y trabajadores y; **2)** recursos provenientes de la recaudación de impuestos.

Las contribuciones al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones argentino son obligatorias, y se distribuyen de la siguiente manera (Rofman, 2000:6):

- **Aportes patronales:** la tasa de cotización patronal es del 16% sobre el salario declarado.
- **Aportes personales:** la tasa de cotización personal es del 11% sobre los ingresos declarados.
- **Autónomos:** Para los trabajadores independientes o autónomos, la tasa de cotización es del 27% (11% + 16%) sobre los ingresos previamente definidos.

Es decir, la tasa legal de aporte al sistema es del 27% (11% del trabajador y 16% del empleador).

Por otra parte, la recaudación proveniente de los impuestos argentinos constituye una parte fundamental del financiamiento del sistema previsional. Los impuestos financian el sistema de pensiones de la siguiente manera:

- **IVA:** la cuarta parte de la recaudación del impuesto al valor agregado se destina al sistema de pensiones.
- **Impuesto a la renta:** más de la tercera parte del impuesto a las ganancias son destinados al financiamiento del sistema de pensiones.
- **Otros impuestos:** el 15% de la recaudación general de impuestos se destinan a financiar pensiones.

Es decir, la estructura tributaria de Argentina es una estructura que básicamente financia pensiones (Cetrángolo Oscar, 2013: Seminario SENPLADES - CEPAL, Quito 31 de Julio).

Las prestaciones

Con la reforma de 1994, se llevaron a cabo tres modificaciones paramétricas al sistema previsional argentino que se han mantenido hasta la actualidad: **1)** se aumentó la edad de jubilación a 5 años para hombres y mujeres, pasando de 60 años de edad a 65 para hombres y de 55 a 60 años de edad para las mujeres. **2)** La base de cálculo se modificó, pasando del promedio de los 3 mejores salarios anuales dentro

de los 10 últimos, al promedio de los últimos 10 años de cotización antes del retiro, y **3)** se incrementó de 20 a 30 los años mínimos requeridos para acceder a una pensión de vejez, a partir del cual, y una vez cumplido la edad mínima de jubilación, por cada año adicional trabajado se considera un año y medio de servicio más.

Finalmente, la propuesta incorporó también una opción de jubilación por edad avanzada en la que se puede acceder con 70 años de edad y 10 de cotización, de los cuales 5 tienen que estar dentro de los 8 años inmediatos anteriores al retiro.

Con estos requisitos, las prestaciones que oferta actualmente el sistema previsional argentino se las puede dividir en tres grupos principales: **1)** prestaciones contributivas, **2)** prestaciones semi-contributivas, y; **3)** prestaciones no contributivas¹⁷.

Prestaciones contributivas:

Las prestaciones contributivas son otorgadas por el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y se dividen en tres:

- **Prestaciones por vejez:** La prestación por vejez o jubilación se destina para aquellos/as afiliados que cumplan con los requisitos antes mencionados (30 años de aporte y 60 de edad para mujeres y 65 para hombres).
- **Prestación por invalidez:** Prestación otorgada a los/as afiliados que sufran de una incapacidad total (física o mental) que perjudique o limite el desempeño de cualquier actividad. La condición que debe cumplir es haber tenido una regularidad en los aportes independientemente de la edad que tenga.
- **Prestación por fallecimiento:** Prestación otorgada a los derechohabientes de aquellos/as afiliados que han fallecido habiendo aportado con regularidad al sistema o haber estado recibiendo ya una pensión por vejez o invalidez.

Prestaciones semi-contributivas:

Las prestaciones semi-contributivas son otorgadas de igual manera por el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y se dividen en dos:

- **Moratoria:** La prestación por moratoria es una prestación que permite acceder al sistema de forma menos exigente para quienes han cumplido la edad de jubilación u otras condiciones, pero no han cumplido con los años de contribución requeridos. Esta prestación es de carácter transitorio y genera una pensión de vejez, invalidez y muerte.
- **Prestación por edad avanzada:** Esta prestación es otorgada para aquellos/as afiliados que han acumulado 10 años de aporte al sistema y 70 años de edad en el caso de vejez y 65 para invalidez. De los 10 años de aporte, al menos 5 deben ser durante los 8 años anteriores al cese de su actividad. Esta prestación genera también pensión por fallecimiento/muerte.

¹⁷ Para una explicación de las prestaciones que se otorgaban en el sistema de pilares múltiples, véase Anexo B y C.

Prestaciones no contributivas:

Las prestaciones no contributivas son otorgadas por el Ministerio de Desarrollo Social de Argentina y consisten en una prestación para aquellos/as personas que no reciben ningún tipo de beneficio previsional.

Las condiciones que se deben cumplir son no tener bienes, ingresos ni recursos de cualquier tipo que permitan subsistir a la persona ni a su núcleo familiar. Así también, no se puede contar con familiares obligados a prestar alimentos ni en condiciones de hacerlo.

Las personas extranjeras deben acreditar 20 años de residencia continua en el país y tener 70 años de edad. Estas prestaciones no contributivas generan prestaciones por vejez e invalidez, no para muerte.

La cobertura

El análisis de la cobertura del sistema previsional de Argentina, se lo realizó en la sección de administración en la parte de ampliación de cobertura. Para complementar lo anteriormente mencionado, la participación en el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) es obligatoria para todos/as aquellos que perciban ingresos en el sector privado, para los empleados/as del gobierno nacional, provincial y gobiernos municipales que se han incluido al sistema y para los trabajadores autónomos o independientes.

Por otro lado, el sistema da cabida a la voluntariedad para ciertos grupos especiales como son los directores y socios de empresas, miembros de embajadas, miembros del clero secular y las amas de casa.

Los empleados de las fuerzas públicas tales como miembros de la policía y de las fuerzas armadas, están excluidos de este régimen y forman parte de un sistema especial de policías y militares (igual que en el caso ecuatoriano).

El caso chileno un caso extremo de capitalización individual

El sistema de pensiones chileno ha cursado por dos reformas importantes, la de 1981 y la de 2008.

A pesar de que la última de ellas es la que ha marcado el funcionamiento y administración del sistema actual, por la importancia de la reforma de 1981 se comenzará estudiando dicha reforma para dar paso a la última de ellas¹⁸.

La reforma del año 1981: un sistema de capitalización individual puro

En 1981, las autoridades del gobierno militar chileno, decidieron seguir con la ola de reformas lideradas por el Banco Mundial y sustituyeron los regímenes públicos que operaban bajo un sistema de reparto con primas medias escalonadas y beneficios definidos, por regímenes de capitalización en cuentas individuales y contribuciones definidas. Una de las razones más usadas a favor de estas reformas, y que además constituyó un primer vínculo con las finanzas públicas, fue que los regímenes de reparto público ejercen presiones en las cuentas fiscales de los gobiernos, que sumado la dinámica demográfica (aumento en la esperanza de vida y caída en la tasa de dependencia entre contribuyentes y beneficiarios) la salud financiera del sistema se vería realmente afectada. Así también, se aceptaron otros argumentos a favor de los sistemas de capitalización en cuentas individuales con contribuciones definidas y administradas por el sector privado pero reguladas por el Estado, que además incluyan dos elementos distributivos: una pensión mínima garantizada para aquellos/as que cumplan por lo menos 20 años de cotización en el sistema y una pensión asistencial para combatir la pobreza en vejez (Uthoff, 2011:12).

En este sentido, el primer argumento se centró alrededor de los riesgos políticos; principalmente que el fondo de pensiones no se convierta en una fuente de financiamiento para fines no previsionales por parte del Estado, es decir se esperaba que el sistema supere los riesgos políticos al permitir que los fondos de pensiones se inviertan en el mercado financiero con competencia regulada. Un segundo argumento, se centró en los riesgos financieros, demográficos y del mercado de trabajo, pues un régimen de capitalización en cuentas individuales permite escoger al afiliado/a entre distintas empresas que administren sus fondos, así como la edad de jubilación y regímenes de ahorros privados voluntarios. Finalmente, el tercer argumento fue que la portabilidad en los sistemas de contribuciones definidas con tasas de cotización más pequeñas, podía aumentar o favorecer la movilidad laboral (Uthoff, 2011:12).

Con estos argumentos, la Junta de Gobierno chileno decidió reformar el funcionamiento del Sistema Previsional, y se configuró un sistema de 3 pilares: **1)** el pilar de prevención de la pobreza, **2)** pilar contributivo, y; **3)** el pilar voluntario.

El pilar de prevención de la pobreza se constituía de dos aspectos, por un lado, el sistema no contributivo de pensiones asistenciales, PASIS, y por el otro lado el sistema de garantía estatal de pensiones mínimas, PMG. El PMG estaba pensado para aquellas personas que a pesar de haber contribuido 20 años al sistema de capitalización individual no podían alcanzar el monto mínimo requerido para pensionarse. Este primer pilar era financiado por recursos del presupuesto general del estado y estaba orientado para prevenir la pobreza en la tercera edad (Rofman et al, 2010:25).

¹⁸ La bibliografía ocupada para el análisis del Sistema de Pensiones argentino fue la siguiente: **Reformando las reformas previsionales. Las recientes iniciativas y acciones adoptadas por Argentina y Chile**, elaborado por Rafael et al en el 2010, y **Reforma al Sistema de Pensiones Chileno**, elaborado por Uthoff en el 2011.

El pilar contributivo era un esquema de capitalización individual en el que los ahorros individuales se administraban por Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). En este esquema, las personas beneficiarias no podían retirarse en cualquier momento, sino únicamente a partir del cumplimiento de la edad mínima de jubilación, que en el caso de los hombres es 65 años y mujeres 60 años. Por otra parte, se estableció una opción de jubilación anticipada si acumulaban en sus cuentas propias los fondos suficientes que permitan por lo menos alcanzar la mínima tasa de reemplazo. Así, al momento del retiro, las personas podían elegir entre una renta vitalicia que otorgaba la compañía de seguro o en su defecto un retiro programado que consistía en flujos mensuales por parte de la AFP (Rofman et al, 2010:26).

El pilar voluntario consistía en una serie de incentivos para que los afiliados/as coticen al sistema de pensiones de forma voluntaria, de esta manera, se definieron ciertos incentivos tributarios a través de una serie de productos financieros como la exención del impuesto a la renta. Así por ejemplo, se estableció que los ingresos adicionales que se destinen a productos como contribuciones voluntarias a las cuentas administradas por la AFP, fondos mutuos ofrecidos por los bancos, esquemas de seguros con ahorro provistos por aseguradoras, entre otras, eran exentas del impuesto a la renta (Rofman et al, 2010:26).

Con la reforma de 1981, las autoridades chilenas debían tomar en cuenta el costo fiscal que implicaría un proceso de tal magnitud, es decir el costo de transición de un régimen a otro. En un esquema de reparto se mantiene siempre una deuda implícita, es decir la deuda que se tiene con los retirados por sus derechos pensionales con una nueva deuda para aquellos afiliados que aportan al sistema actual. Esta deuda implícita es igual al valor presente de las pensiones en curso de pago, más el valor presente de la cotización que los actuales activos ya han pagado al sistema (Uthoff, 2011:12).

En este sentido, transitar de un régimen de reparto a uno de capitalización, significa hacerse cargo de esta deuda. En el caso chileno, se utilizaron cuatro componentes de las cuentas fiscales para cumplir con la mencionada deuda, la misma que se estimó en 136% de PIB (Uthoff, 2011:12):

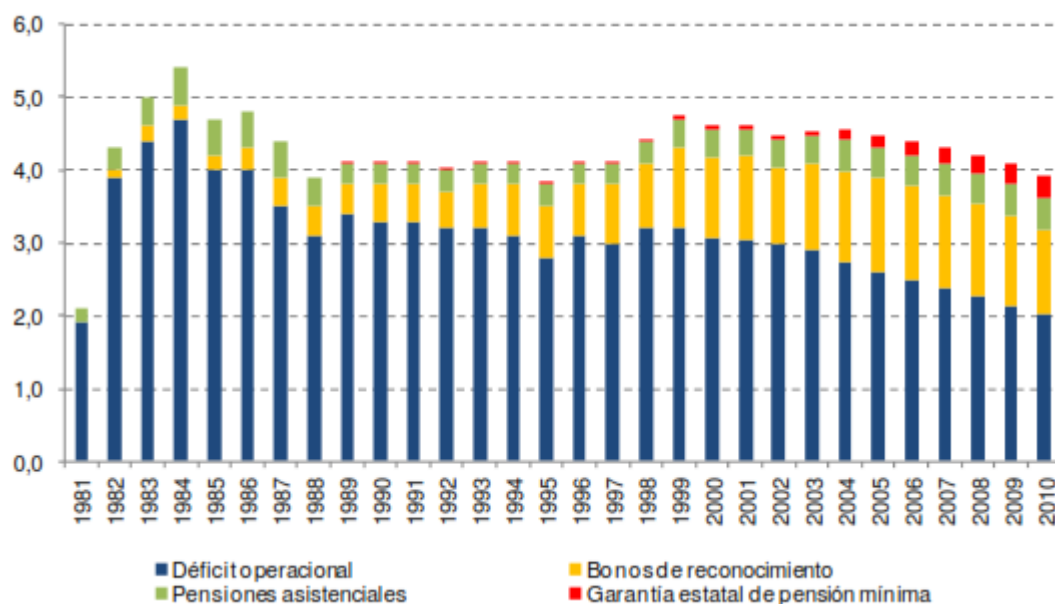
- **Déficit operacional:** El primer componente de las Cuentas Fiscales fue el financiamiento del antiguo sistema público de pensiones, es decir pagar las pensiones en curso de pago hasta su culminación.
- **Bonos de reconocimiento:** el segundo componente fue el otorgamiento de bonos de reconocimiento que funcionaban como instrumentos financieros que reconocían los años de cotizaciones al antiguo régimen para aquellos que habían transitado al esquema de capitalización.
- **Pensiones asistenciales (PASIS):** Las pensiones asistenciales son pensiones de carácter no contributivo que se entregaban a los inválidos menores de 18 años y adulto mayores (más de 65 años de edad) indigentes o para aquellos/as carentes de recursos.
- **Pensiones mínimas:** El último componente de las Cuentas Fiscales, fue el otorgamiento de una garantía estatal de pensiones mínimas otorgadas por las AFP.

A pesar de que la reforma de 1981 fue pensada para eliminar problemas financieros sobre todo, el sistema previsional de Chile continuaba enfrentando dos principales problemas: **1)** elevados costes que alimentaban el déficit previsional; y, **2)** baja cobertura y descenso en las densidades de cotización

Elevados costes - déficit previsional

Uno de los problemas que tuvo que enfrentar el sistema previsional chileno como consecuencia de la transición de un esquema de reparto a uno de capitalización, fueron los elevados costos operacionales que alimentaron el déficit previsional del sistema, antes que reducirlo como se esperaba. El gráfico N° 1 muestra la evolución de este déficit desde la reforma de 1981 hasta el 2010 como porcentaje del PIB.

Gráfico N° 1
Déficit previsional chileno 1981 - 2010
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Reforma al Sistema Previsional Chileno, Uthoff, 2011:13.

Elaboración: Uthoff, 2011:13

Como se puede observar, después de la reforma de 1981 el déficit previsional del sistema chileno se incrementó en aproximadamente 2 puntos porcentuales del PIB. Este déficit, fue producto principalmente del déficit operacional al no disponer de las cotizaciones suficientes para pagar las pensiones del sistema antiguo, como consecuencia del traslado de los contribuyentes al sistema de capitalización. Así también, desde la incorporación de las pensiones asistenciales como política para el alivio de la pobreza en vejez, estas registran un porcentaje en relación al PIB bastante estable, no así los bonos de reconocimiento, los mismos que muestran un aumento en la participación del déficit como porcentaje del PIB en los años más recientes. Esta lógica se explica por la dinámica demográfica que permite a los contribuyentes al antiguo régimen de reparto retirarse años después en el sistema de capitalización donde se deben hacer efectivo el pago de estos bonos. Finalmente, la garantía estatal de pensión con 20 años de aportes mínimos se fue incrementando 20 años después de la reforma (Uthoff, 2011:13).

Baja cobertura - densidades de cotización

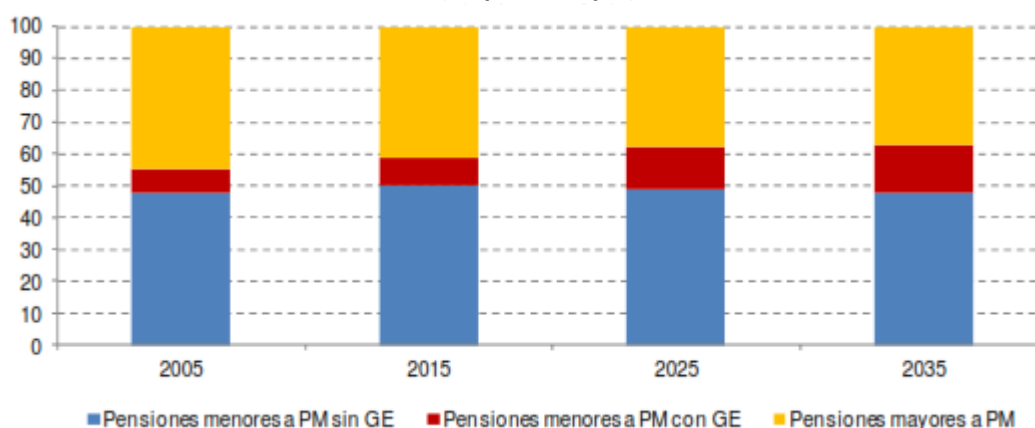
El segundo problema que enfrentó el sistema previsional chileno, y seguramente el más importante, fue la baja cobertura del esquema de capitalización y la dificultad de generar incentivos adecuados que mantengan altas densidades de cotización de los/as contribuyentes. Por esta razón, a mediados de la década de los 2000, se comenzó a poner en debate los resultados del sistema y a plantear la necesidad de una reforma por los altos costos en términos fiscales y por su ineficacia en mostrar resultados alentadores en cuanto a cobertura (Uthoff, 2011:14).

La evidencia internacional sobre la dificultad de los sistemas de pensiones de abarcar a toda la población y de incentivar a que las personas mantengan una historia de cotizaciones permanentes, empujó a Chile a pensar en que sería importante ciertos cambios en su sistema previsional. Así por ejemplo, según datos que presenta la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones, en Argentina, para el año 2008 de los 52,2% de afiliados sobre la PEA tan solo el 37,9% del total aportaba efectivamente.

En Colombia, para el 2010 de los 41,7% de afiliados sobre la PEA, el 45,3% del total de afiliados aporta efectivamente al sistema. En Bolivia, para el 2010 de los 31,7% de afiliados, el 39,3% del total aporta efectivamente (Uthoff, 2011:14). Es decir, la experiencia regional mostraba la dificultad de cubrir a toda la población por una parte, y por la otra, incentivar para que aquellos/as afiliados cubiertos aporten permanentemente al sistema.

Por esta razón, en Chile se realizaron ciertos análisis para evidenciar el número real de personas que se autofinanciarían sus pensiones sin necesidad de subsidios, aquellas que cumplirían los requisitos para una pensión mínima, y las personas que no tendrían protección alguna. Los resultados obtenidos fueron los siguientes:

Gráfico N° 2
Personas beneficiarias del sistema AFP en Chile
(En porcentajes)



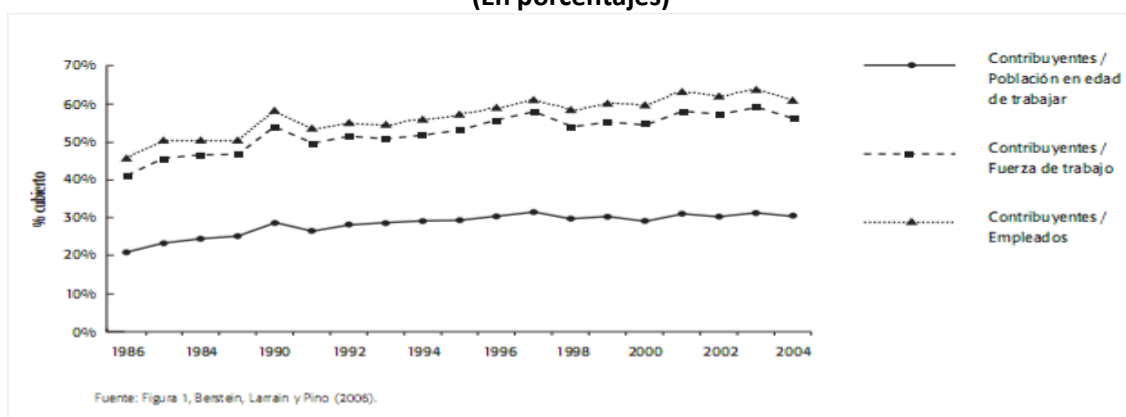
Fuente: Reforma al Sistema Previsional Chileno, Uthoff, 2011:14.

Elaboración: Uthoff, 2011:14

Según muestra el gráfico N° 2, para el 2005 se estimó que casi un 50% de la población estaría desprotegida, el 5% sería elegible para una pensión mínima y el 45% se autofinanciaría su pensión. Sin embargo, las proyecciones dieron cuenta que para el 2035, los resultados eran todavía menos alentadores; pues aumentaban las personas elegibles para una pensión mínima y se reducía las personas que autofinanciarían sus pensiones (Uthoff, 2011:15).

Por otro lado, si se observa la relación de cotizantes con respecto a la población en edad de trabajar (PET), se muestra que esta ha ido incrementando paulatinamente y en tasas muy pequeñas (véase gráfico N° 3); así en el 2004 se registró un 28% aproximadamente de cotizantes, mientras que la relación de cotizantes/empleados ha registrado un 55% aproximadamente para el 2004, es decir solo el 55% de los empleados cotizan al sistema.

Gráfico N° 3
Cobertura del Sistema Previsional chileno
(En porcentajes)

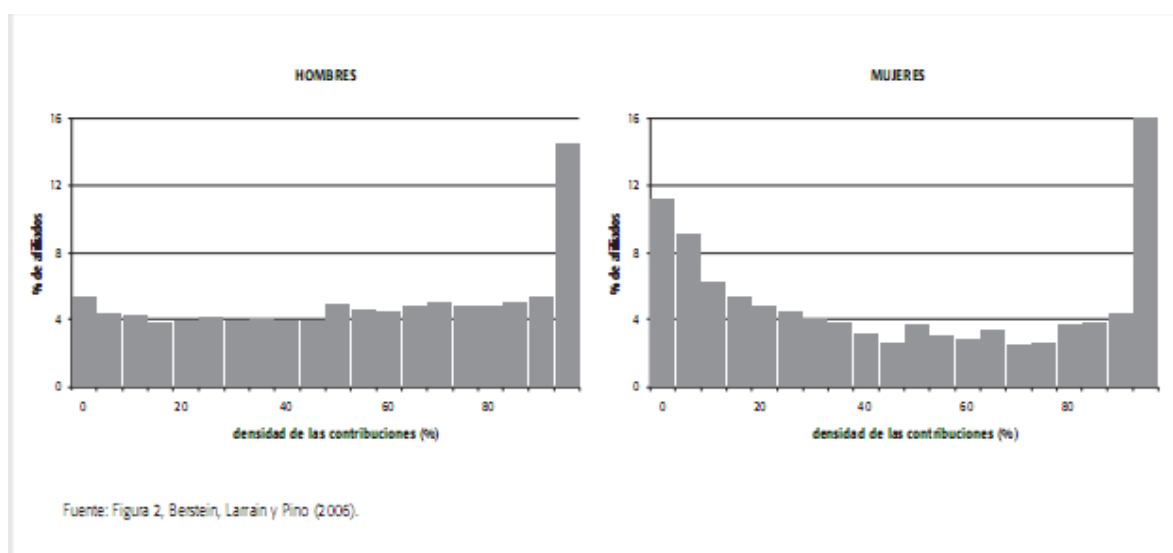


Fuente: Banco Mundial (BM), Rofman et al (2010:27).

Elaboración: Rofman et al, 2010:27.

Finalmente, la densidad de contribución es aún más importante que el número de cotizantes per se. La densidad de cotización, no es más que la fracción de tiempo que una persona cotiza durante un año, si el/la afiliado ha cotizado durante todo el año de forma permanente, su densidad de cotizaciones será 1, caso contrario será menor que 1. El gráfico N° 4 muestra estos resultados, donde se muestra la evidente heterogeneidad entre las densidades contributivas de hombres y mujeres en el Sistema Previsional chileno (Rofman et al, 2010:26-27).

Gráfico N° 4
Densidades de contribución del Sistema Previsional chileno
(En porcentajes)



Fuente: Banco Mundial (BM), Rofman et al(2010:26-27).

Elaboración: Rofman et al, 2010:26-27.

En base a los dos problemas antes mencionados, se resolvió realizar cambios importantes al sistema previsional chileno, así se originó la reforma de 2008.

El nuevo sistema

La reforma del 2008 se basó en una clara definición política instruida por la Presidenta Michelle Bachelet a sus asesores, de que el sistema de capitalización en cuentas individuales no se modificaba sino que se lo mejoraba. Así, la reforma busco resolver principalmente el problema de cobertura (Uthoff, 2011:15).

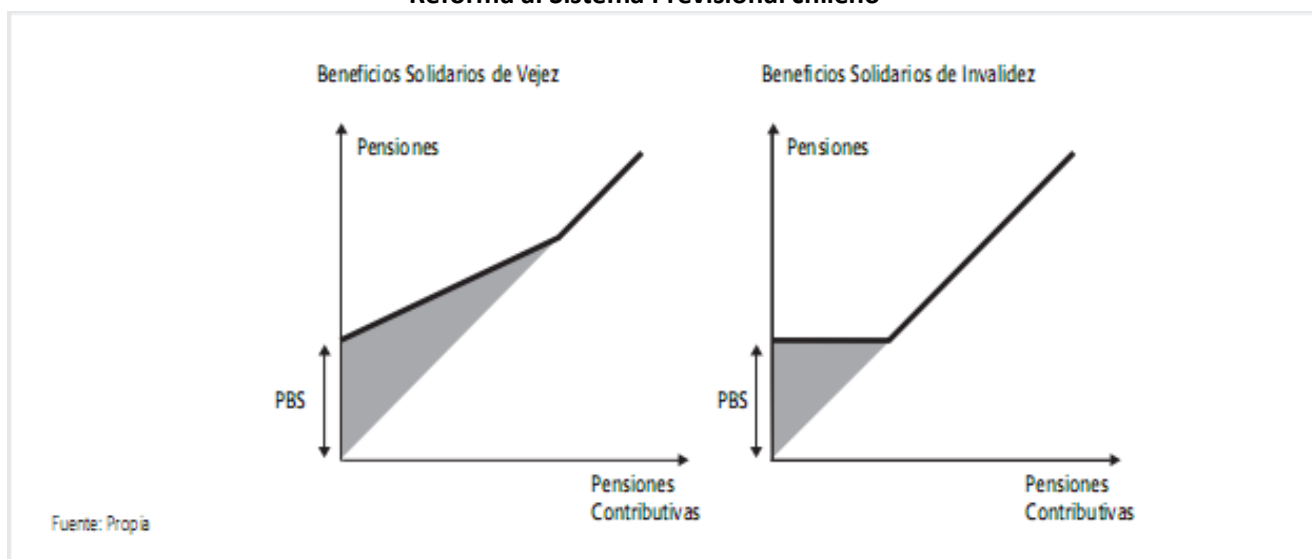
Ampliación de cobertura

Como se mencionó anteriormente, el principal problema que se buscó resolver con la reforma del 2008 fue el tema de la cobertura. De esta manera, se estableció reformas en los tres pilares antes mencionados.

El primer punto de la reforma giró en torno a la búsqueda de ampliación de la cobertura para aquellas personas de los deciles más bajos de la distribución del ingreso. Par tal efecto se creó un nuevo pilar solidario que reemplazó al pilar de prevención de la pobreza y que otorgaba una Pensión Básica Solidaria (PBS) para aquellas personas que se encontraban en el 60% más pobre de la población y que no tenían derecho a ninguna prestación del sistema previsional (Rofman, 2010:33).

Así mismo, para aquellos/as individuos que a pesar de haber realizado aportes al sistema su pensión estaba por debajo del umbral inferior determinado, se creó un Complemento Solidario a la pensión base (APS). El gráfico N° 5, muestra las reformas tanto para las pensiones por vejez y por invalidez y muerte.

Gráfico N° 5
Reforma al Sistema Previsional chileno



Fuente: Banco Mundial (BM), Rofman et al (2010:34).

Elaboración: Rofman et al, 2010:34.

Tal como se puede observar en el gráfico N° 5 y a decir de Rofman et al (2010:34), es importante destacar dos aspectos de suma relevancia. Por un lado la articulación entre el pilar solidario y el sistema contributivo, es decir la movilidad entre el sistema solidario y el contributivo, pues una persona puede bien pasar de un esquema al otro en cualquier momento del tiempo (pasarelas). Y por el otro lado, los mecanismos de incentivos que tienen para contribuir. Es decir, si la pensión por vejez se establecería como un techo definido como el caso de invalidez, no existirían incentivos entre contribuir 1 año adicional o no contribuir, pues la pensión final sería la misma. Sin embargo, estableciendo una pendiente creciente por cada año de cotización adicional (caso vejez), las personas tendrán incentivos para cotizar si quieren aumentar su pensión.

El segundo punto de la reforma chilena fue la ampliación de cobertura mediante el pilar contributivo. Esta ampliación, tuvo 4 ejes: 1) determinación de la cotización obligatoria para trabajadores independientes. 2) subsidio a las contribuciones de trabajadores jóvenes y de bajos ingresos. 3) incentivos para las cotizaciones adicionales de mujeres. 4) establecimiento de instrumentos adicionales para la supervisión del pago de las cotizaciones (Rofman, 2010:30).

El primer eje, la cotización obligatoria para trabajadores independientes, determinó que para aquellos/as trabajadores por cuenta propia que pertenezcan a ciertas categorías impositivas, tenían que realizar aportes al sistema previsional (AFP) a través de su declaración anual del impuesto a la renta.

Por su parte, el segundo eje estableció que el Estado sería el encargado de subsidiar una parte de las 24 contribuciones mensuales de los trabajadores de bajos ingresos que se encuentren en un rango de edad de 18 a 35 años.

El tercer eje de esta reforma, determinó que a pesar de registrar mayores tasas de siniestralidad de hombres que de mujeres, ambos géneros cotizarían el mismo porcentaje para las pensiones de invalidez y muerte, sin embargo, la diferencia de siniestralidad será depositada en las cuentas individuales de las mujeres.

Finalmente, el cuarto eje de la reforma fue el definir instrumentos que permitan controlar el pago de las cotizaciones, así, se determinó que si un empleador no paga las cotizaciones obligatorias sin avisos formales, estas se considerarán como declaradas pero no pagadas (Rofman, 2010:30).

El tercer punto de la reforma del sistema previsional chileno, fue con respecto al pilar voluntario. En este se definieron dos ejes principales: 1) la estructura legal para los planes de ahorro previsional voluntario colectivo, y 2) incentivos fiscales para los trabajadores con ingresos medios.

El primer eje hacía referencia a incentivos fiscales a las empresas para que creen planes de ahorros colectivos y voluntarios de los trabajadores con complemento de sus empleadores. Mientras que el segundo eje, estaba relacionado a exenciones impositivas para aquellos/as individuos de renta media y que realicen aportes voluntarios individuales y colectivos en el momento de la contribución o del retiro de su prestación (Rofman, 2010:31)¹⁹.

Equidad de género en el sistema previsional

En el tema de la equidad de género en el sistema chileno, se pueden diferenciar tres ejes fundamentales.

El primero tiene relación con la bonificación por cada hijo nacido vivo, es decir, el Estado depositaría una bonificación en la cuenta de la mujer afiliada o incrementaría la prestación básica por cada hijo nacido vivo o adoptado. La bonificación o el aumento de la prestación serían equivalentes a los 18 meses de contribuciones mínimas a la tasa de rentabilidad promedio del sistema de capitalización(Rofman, 2010:31).

El segundo eje, tiene que ver con la redistribución de los ahorros en caso de divorcio, es decir, con la oportunidad de redistribuir los ahorros en las dos cuentas de capitalización, siempre pendientes de que el traspaso no sea mayor que el 50% de los fondos acumulados durante el matrimonio.

¹⁹ Para ver el impacto fiscal esperado y la sostenibilidad de la reforma chilena véase Anexo D.

El tercer eje tiene relación al tratamiento simétrico de hombres y mujeres en el sistema previsional. En otras palabras, en el caso de muerte de la afiliada, las mujeres pueden dejar la pensión a su cónyuge sobreviviente tal como lo haría el hombre fallecido, pues antes de la reforma, a pesar de que las mujeres pagaban una misma tasa de cotización, no podían dejar pensión de muerte a su cónyuge sobreviviente o al padre de sus hijos/as (Rofman, 2010:31).

Incremento de la competencia en precio en el mercado de AFP

Otro aspecto de la reforma tuvo relación a las Administradoras de Fondos de Pensiones. En este sentido, la Superintendencia de Pensiones realizaría cada 2 años una licitación, y la AFP que ofrezca la comisión más baja recibiría automáticamente todos los nuevos afiliados por un tiempo de 24 meses. Uno de los objetivos de esta reforma fue el crear incentivos para separar las funciones de las AFP a través de la subcontratación, es decir se permitió a las Administradoras subcontratar la mayoría de sus funciones. Por su parte, las AFPs debían implementar una licitación para contratar el seguro de invalidez y muerte para todos los afiliados de forma conjunta, pues antes de la reforma lo hacían cada una contratando una póliza.

Así también, se logró simplificar la estructura de comisiones al implementar un solo tipo de comisión como porcentaje fijo del ingreso imponible. Finalmente, se incrementó nuevos competidores en el mercado, así, las aseguradoras podían crear una AFP subsidiaria pero manteniendo la naturaleza del giro único presente en la regulación (Rofman, 2010:31).

Régimen de Inversiones

La reforma también se concentró en las inversiones del sistema previsional, los mismos que fueron regulados con el asesoramiento de un consejo técnico de inversiones. Así también, se limitó las inversiones hasta un máximo del 80% del valor del Fondo de Pensión y el Banco Central sería el encargado de fijar este límite entre un rango del 30% y 80% (Rofman, 2010:32).

Participación, información y educación

Un aspecto muy importante de la reforma se centró en la parte de promoción y educación sobre el sistema previsional. De esta manera, se propuso la creación de un comité de usuarios del sistema de AFP constituido por representantes de los trabajadores, jubilados, y administradores, para la oportuna realización de evaluaciones del sistema y propuesta de mejoras (Rofman, 2010:32).

Estructura institucional de la seguridad social

Finalmente, el último aspecto de la reforma chilena giró en torno a la institucionalidad de la seguridad social. En este sentido, y tal como menciona Rofman (2010:32), se crearon/reemplazaron 4 instituciones del antiguo régimen.

En primer lugar, se creó el Instituto de Previsión Social (IPS), para administrar el nuevo pilar solidario (NPS) y las cajas previsionales antiguas. En segundo lugar, se crearon los Centros de Atención Previsional Integral (CAPRIs) para recibir las aplicaciones al Nuevo Pilar Solidario. En tercer lugar, la Superintendencia de AFPs es reemplazada por la Superintendencia de Pensiones, con el objetivo de ampliar su cobertura a los/as afiliados públicos y privados. Y finalmente, se crea el Consejo Consultivo Previsional para poder asesorar al Ministerio de Trabajo y de Hacienda (Finanzas), en temas relacionados al Pilar Solidario.

El financiamiento (contribuciones)

El nuevo sistema previsional chileno se financia con el 10% de los aportes de los trabajadores a sus cuentas individuales más la comisión que pagan a las AFPS. Naturalmente, y como se mencionó anteriormente, los/as trabajadores puede hacer aportes voluntarios a sus cuentas.

Una vez que los/as afiliados han cumplido con la edad de retiro o discapacidad, si su pensión es menor a la mínima establecida, y si el/la beneficiario pertenece al 60% más pobre de la población, recibe la ayuda del Estado que le complementa con el pilar solidario.

Tipos de prestaciones

El sistema previsional de Chile, otorga diferentes tipos de prestaciones según el pilar correspondiente.

Prestaciones del pilar solidario:

El Sistema de Pensiones Solidarias (SPS), ha mantenido el compromiso con las pensiones del antiguo sistema de reparto mediante el financiamiento del déficit operacional y el otorgamiento de los Bonos de Reconocimiento. Adicional a esto, el pilar solidario otorga las siguientes prestaciones (Uthoff, 2011:16)²⁰:

- **Pensión Básica Solidaria (vejez e invalidez):** Mediante la eliminación de la pensión asistencial y la pensión mínima, se constituye la Pensión Básica Solidaria destinada al 60% más pobre de la población. Este pilar se fue alcanzando de forma progresiva; en julio de 2008 la pensión mínima garantizada era igual a \$ 137 dólares y estaría destinada al 40% más pobre de la población, posteriormente, en julio de 2009 se incrementaría la pensión a \$ 172 dólares focalizado al 45% más pobres, en septiembre de 2009, se destinaría al 50% más pobre, en julio de 2010 al 55% y en julio de 2011 terminar cubriendo al 60% de la población más pobre. Dentro de la pensión básica solidaria, todo aquel beneficiario/a del sistema que no haya realizado aportes, podía acceder a la pensión si cumplía 65 años y pasaba los requisitos de afluencia y residencia. Los requisitos de afluencia eran determinados por un test de afluencia que permitía verificar si la persona no pertenecía al 40% de la población más rica, esto se lo hacía mediante una ficha de protección social que era un instrumento de focalización que calcula la vulnerabilidad de los miembros de un hogar en base a algunas variables de generación de ingresos. Por el otro lado, el test de residencia requiere que las personas acumulen un mínimo de 20 años de residencia en Chile a partir de los 20 años de edad, y de los cuales, al menos 3 de los 5 años previos a la solicitud de la prestación (Rofman, 2010:33).
- **Aporte Previsional Solidario (vejez e invalidez):** Así también, para aquellos/as individuos que a pesar de haber realizado aportes al sistema pero que se financiaban una pensión inferior al umbral determinado, tienen derecho a un Complemento Solidario a la pensión base (APS). siempre y cuando cumplan con los mismos requisitos de afluencia y residencia (Rofman, 2010:30).
- **Bono por hijo nacido vivo:** Como se mencionó anteriormente, el sistema otorga un aporte previsional por hijo nacido vivo mediante un bono que equivale a los 18 meses de contribuciones mínimas a la tasa de rentabilidad promedio del sistema de capitalización (Uthoff, 2011:16).

²⁰ Para un detalle de las prestaciones del sistema previsional chileno, véase Andras Uthoff, 2011:40, **Reforma al sistema de pensiones chileno**, Anexo D.

Prestaciones del pilar contributivo

Finalmente, el pilar contributivo que es un esquema de capitalización en cuentas individuales, sigue la lógica de la acumulación en dichas cuentas, pero elegibles para pensiones mínimas independientemente del esfuerzo de ahorro realizado y ya no 20 años como antes.

Cobertura

Con la incorporación del pilar solidario en el sistema previsional chileno, no solo la cobertura del mismo se incrementó notablemente sino que también ha ayudado a disminuir el déficit previsional, pasando de 3 puntos porcentuales del PIB en el 2005 a 2,5 puntos del PIB en el 2020 (Uthoff, 2011:17). Sin embargo, a pesar de esta disminución y de la evidente ventaja de ampliación de la cobertura, el gasto en el Sistema de Pensiones Solidarias, comprende un porcentaje considerable del gasto social general.

En la tabla N° 6, se puede observar el peso que tiene el gasto del Sistema de Pensiones Solidarias de Chile como porcentaje del total de gasto social (4,40%), en términos de la protección social (9,80%) y el costo en términos de otras necesidades que el Estado deja de financiar como salud y educación (17,60% y 16,30% respectivamente).

Tabla N° 6
Porcentaje del gasto en el Sistema de Pensiones Solidarias (SPS) con respecto a otros gastos
(En porcentajes)

Tipo de gasto	Porcentaje del gasto fiscal
Gasto Social	4,40
Protección Social	9,80
Salud	17,60
Educación	16,30

Fuente: Uthoff, 2011: 17

Elaboración: Uthoff, 2011: 17

El caso de Uruguay

En 1989 se aprobó, mediante una consulta popular, que el ajuste de las pensiones se los realice en función del crecimiento salarial del servicio civil. Dicha reforma, trajo consigo un notable deterioro de la salud financiera del sistema de pensiones, que provocó que los beneficios se aumentaran y el gasto público destinado a mantener el sistema también lo hiciera. Como consecuencia de la reforma mencionada, en 1995 se estableció un sistema mixto de pensiones basado en un pilar público solidario, uno de contribución definida en cuentas individuales y uno voluntario²¹ (Antía y Provasi, 2011:7).

La reforma de 1995: de un sistema de reparto a uno mixto

En 1995 Uruguay aprobó una reforma a su sistema de pensiones de la seguridad social administrado por el Banco de Previsión Social. La reforma trajo consigo varios cambios de carácter estructural y paramétricos.

²¹ La bibliografía ocupada para el análisis del Sistema de Pensiones uruguayo fue la siguiente: *Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe*, elaborado por Filgueira y Hernández en el 2012 y *Multi-pillared social insurance systems: The post-reform picture in Chile, Uruguay and Brasil*, elaborado por Antía y Provasi en el 2011.

De esta manera, no solo se aumentó parámetros como la edad de retiro y el tiempo mínimo de cotización sino que se transitó de un sistema de reparto a uno mixto; el cuál combina un sub-sistema de reparto y otro de capitalización individual (Buchelli, 2006:9).

El sistema previsional uruguayo ha estado, desde hace varios años, estructurado en base a 10 instituciones. Tres de ellas administran el sistema de seguridad social privado, para profesionales y financiero, es decir, destinado a aquellos/as trabajadores de estos tres sectores. Dos otras instituciones administran la seguridad social de la policía nacional y fuerzas armadas y en el ámbito público, se encuentra el Banco de Previsión Social (BPS) que administra la seguridad social de la mayor parte de los trabajadores, y que por tanto, constituye la institución más importante en términos de cobertura, gastos e ingresos. Sin embargo, desde la reforma de 1995, se integraron todas las administradoras de fondos de ahorro previsional (AFAP), llegando a ser 4 instituciones.

La reforma llevada a cabo en 1995 al sistema previsional uruguayo tuvo como motivación principal solucionar el problema financiero del esquema de reparto público. De esta manera, el sistema se dividió en tres pilares: **1)** un pilar de reparto público (PAYG), **2)** un pilar de capitalización en cuentas individuales, y; **3)** un pilar voluntario (Antía y Provasi, 2011:7):

- **Pilar de reparto público (PAYG):** el pilar de reparto público (PAYG), es un pilar obligatorio destinado para todos los trabajadores y financiado de forma tripartita, es decir con las contribuciones de los trabajadores, empleadores y el Estado. Está administrado por el Banco de la Seguridad Social.
- **Pilar de capitalización en cuentas individuales:** el pilar de capitalización en cuentas individuales es un esquema de contribuciones definidas que se capitalizarían en cuentas de ahorros individuales de los/as beneficiarios del sistema. Este pilar es administrado por las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional, AFAPs y financiado por las contribuciones mensuales de los trabajadores únicamente. La contribución a este pilar es obligatoria únicamente para aquellos/as cotizantes que superen un monto de ingresos mínimos, los mismos que pueden elegir si depositar todo en su cuenta individual de capitalización o depositar en partes iguales al pilar de reparto y al de capitalización (Filgueira y Hernández, 2012:13).
- **Pilar voluntario:** finalmente, el pilar voluntario está destinado para aquellas personas que registren un monto de ingresos superiores a un determinado nivel. Esta administrado de igual manera por las AFAPs y financiado con el aporte voluntario de sus contribuyentes.

De manera general, el elemento que determina la proporción de cobertura por uno u otro régimen, es decir, por el pilar de reparto o de capitalización (obligatorio o voluntario), es la cuantía de las remuneraciones del afiliado.

Tal como menciona Buchelli et al (2006:10), la ley 16.713 estableció dos niveles de renta que determinan tres franjas; las mismas que indican la proporción de afiliados activos en cada uno de los pilares establecidos.

En forma general, aquellos/as afiliados activos con ingresos inferiores al primer nivel continuarían con la cobertura única del pilar público de reparto. Sin embargo, estos afiliados tienen la opción de destinar la mitad de sus contribuciones personales a una cuenta individual administrada por una AFAP. Por otro lado, los/as afiliados que mantengan ingresos superiores al primer nivel obligatoriamente deberán realizar sus aportaciones personales en ambos pilares (reparto y capitalización).

La contribución de este tipo de trabajadores para el sistema de reparto se lo determina en función de los ingresos determinados por la primera franja, mientras que para el pilar de capitalización, es decir a su cuenta individual, por los ingresos comprendidos en la segunda franja. Finalmente, los aportes al tercer pilar son totalmente voluntarios, y por lo tanto, no existe monto salarial que determine aportación a este sistema voluntario; aquellos/as afiliados que registren ingresos superiores a la tercera franja, podrán aportar voluntariamente a este pilar.

Naturalmente, los aportes patronales se destinan únicamente al pilar de reparto.

Todo aquel afiliado/a que cumpla con los requisitos de jubilación, invalidez o muerte, es titular para recibir las prestaciones. En este sentido, aquellos/as que cumplan con las condiciones de elegibilidad para jubilarse obtienen una jubilación básica del sistema de reparto, la misma que es administrada por el Banco de Previsión Social. Los afiliados/as que registren ingresos inferiores y por tanto caigan en la franja inferior y no optaron por la cuenta individual recibirán solo la prestación del pilar de reparto antes mencionada. Por el contrario, aquellos/as que realizaron aportaciones a su cuenta individual del segundo pilar, reciben una jubilación complementaria financiada por los ahorros acumulados en sus cuentas y administrados por la AFAP.

A parte de los tres pilares mencionados, el sistema de pensiones uruguayo se caracteriza también por su sistema no contributivo. Las pensiones no contributivas datan de 1919, año en el que se establecieron pensiones para adultos mayores y discapacitados (Filgueira y Hernández, 2012:17):

- **Sistema no contributivo:** este sistema está destinado para los adultos mayores y discapacitados que no tienen ingresos suficientes para subsistir. El objetivo es otorgar pensiones no contributivas como una ayuda económica por edad avanzada o por discapacidad. El sistema no contributivo es administrado por el Banco de Previsión Social quien es el responsable de otorgar las prestaciones a los ciudadanos uruguayos, a los extranjeros que certifiquen haber residido en el país por lo menos 15 años, y a los uruguayos que viven en Argentina y Brasil a no más de 5 km de la frontera (Filgueira y Hernández, 2012:17).

Las reformas recientes

Si bien es cierto, el sistema previsional uruguayo no ha cursado reformas trascendentales en la que la forma de financiamiento se ha modificado, es decir no se han registrado reformas estructurales importantes. A pesar de esto, si han existido algunas reformas de tinte paramétricas que han intentado solucionar problemas más técnicos.

A partir de 2008 por ejemplo, el sistema previsional uruguayo modificó los años de aportaciones mínimos para poder acceder a los beneficios de jubilaciones y pensiones (invalidez y muerte) del pilar público de reparto; reduciendo de 35 años a 30 años y manteniendo la edad mínima para pensionarse y jubilarse a los 60 años de edad (Filgueira y Hernández, 2012:14).

Adicionalmente, se estableció una jubilación por edad avanzada para aquellos/as trabajadores que a los 70 años de edad no acumulaban los requisitos para poder acceder a los beneficios. Así también, el Sistema Previsional uruguayo estableció la incorporación de un bono por cada hijo nacido vivo a las mujeres cotizantes en los que se adicionaba un año adicional de servicio por cada hijo nacido vivo hasta un máximo de 5 hijos. Paralelamente, las condiciones para poder acceder a las prestaciones por invalidez (total o

parcial), se flexibilizaron, eliminándose el requisito de haber trabajado los 6 meses inmediatamente anteriores a la invalidez (Filgueira y Hernández, 2012:14).

El sistema no contributivo también ha cursado por algunos cambios. En el 2007, se establecieron ciertas modificaciones referentes a los planes de pensión para adultos mayores entre 65 y 70 años de edad que no contaban con afiliación a ningún Sistema Previsional; el plan de pensiones contempló la afiliación automática para vejez para aquellos/as adultos mayores que al cumplir 70 años no estaban registrados en ningún plan de pensiones. De la misma forma, durante los últimos años, se han ido incorporando más transferencias a este sistema, un ejemplo de esto es el caso del *"Ingreso Ciudadano"* que fue pensado para combatir los rezagos sociales de la crisis económica, el mismo que operó entre 2005 y 2007. Adicionalmente, se estableció también el Plan de Equidad que estaba enfocado sobre todo a la infancia (Filgueira y Hernández, 2012:17).

Finalmente, en Uruguay se ha establecido un programa de transferencias condicionadas muy similar al Bono de Desarrollo Humano en el Ecuador. Las llamadas AFAM son el componente principal de estas transferencias monetarias condicionadas y son administradas también por el Banco de Previsión Social (BPS). Los beneficiarios de este sistema son todos los hogares vulnerables con hijos menores de 18 años. La determinación de un hogar, se da si está conformado por 2 integrantes o más que convivan bajo el mismo techo, independientemente de su nivel de parentesco. La medición de la vulnerabilidad de los hogares se basa en un índice que incorpora ingresos del hogar, condiciones habitacionales, composición del hogar, condiciones sanitarias, características de sus integrantes, entre otras.

Este programa prioriza a la mujer como la beneficiaria directa de la transferencia. Las transferencias entregadas, se basan en el número de beneficiarios de cada familia, al nivel de educación de los niños/as o jóvenes beneficiarios y discapacidad de los mismos. El monto de la transferencia para aquellos/as niños que asisten a una educación primaria es de aproximadamente \$35 dólares, mientras que para los de educación secundaria y discapacitados, son \$50 dólares aproximadamente²² (Filgueira y Hernández, 2012:17).

El financiamiento (contribuciones)

El pilar de reparto público (PAYG) se financia de forma tripartita de la siguiente manera (Filgueira y Hernández, 2012:13):

- **Aportes patronales:** la tasa de cotización patronal es igual a 7,50% sobre el salario declarado.
- **Aportes personales:** la tasa de cotización personal es del 15% sobre los ingresos declarados.

Es decir, la tasa de cotización total es igual a 22,5%. A parte de las aportaciones de empleadores y trabajadores, el pilar de reparto público de Uruguay se financia con el aporte del Estado al sistema; estas contribuciones estatales financian alrededor de la quinta parte (20%) del pago de pensiones por parte del BPS (Filgueira y Hernández, 2012:13).

Por otro lado, el esquema de capitalización individual y el pilar voluntario se financia únicamente mediante los aportes personales a las cuentas individuales y por la rentabilidad del capital acumulado. Así también,

²² Tal como mencionan Fernando Filgueira y Diego Hernández (2012:17), los valores en dólares son en relación al tipo de cambio entre dólar y peso uruguayo de junio de 2008.

por el pago de una comisión que los/as cotizantes realizan a las AFAPs por ser las encargadas de administrar estos pilares, y por lo tanto las responsables de la rentabilidad de los mismos.

Tipos de prestaciones

El Sistema Previsional uruguayo otorga diferentes tipos de prestaciones según el pilar correspondiente:

Prestaciones del pilar público de reparto:

En el pilar público de reparto, se otorgan prestaciones de retiro, invalidez y muerte a los/as cotizantes que acumulen 30 años de cotización y 60 de edad.

Adicionalmente, se estableció una jubilación por edad avanzada para aquellos/as trabajadores que a los 70 años de edad no acumulaban los requisitos para poder acceder a los beneficios; de esta manera, si un trabajador/a tenía 70 años de edad, debía cumplir con un mínimo de 15 años de cotización; para 69 años de edad, un mínimo de 17 años de cotización y para 68 años de edad, un mínimo de 19 años de aportes.

Finalmente, se otorga un bono por hijo nacido vivo mediante el incremento de un año adicional de servicio por cada hijo nacido vivo hasta un máximo de 5 hijos.

Prestaciones del pilar de capitalización en cuentas individuales y del pilar voluntario:

Dentro de los dos pilares de capitalización, las AFAPs son las encargadas de otorgar las prestaciones por retiro o vejez, así como gestionar, por medio de las empresas aseguradoras, las pensiones por invalidez y muerte. Estas prestaciones dependen de los aportes realizados en las cuentas individuales de cada afiliado/a (Filgueira y Hernández, 2012:13).

Prestaciones no contributivas:

Finalmente, las prestaciones no contributivas consisten en una transferencia monetaria para las personas de 70 años o más o con alguna discapacidad que viven por debajo del umbral de pobreza establecido en Uruguay, estas prestaciones son otorgadas por el Banco de Previsión Social (Filgueira y Hernández, 2012:17).

Cobertura

A decir de Filgueira y Hernández (2012:14), la cobertura del Sistema Previsional uruguayo es bastante alta; más de 8 de cada 10 personas de 65 años y más reciben algún tipo de pensión por parte del Sistema de Pensiones. Este alto porcentaje se lo puede registrar independientemente del quintil de ingresos que se analice; con una leve excepción del quintil más bajo, en los demás quintiles se llega a tener una cobertura de alrededor del 80% de las personas de 65 años de edad y más.

Tabla N° 7
Cobertura según quintiles de ingreso del Sistema de Pensiones uruguayo
(En porcentajes)

	1	2	3	4	5	Total
No recibe jubilación o pensión	27.3	15.6	14.1	13.2	13.6	15.3
Reciben jubilación o pensión	72.7	84.4	85.9	86.8	86.4	84.7
BPS	70.1	79.7	78.9	77	60.8	73.6
Militar o policial	2.6	4.1	5.8	6.6	6.5	5.5
Caja profesional, notarial o bancaria	0	0.05	0.5	1.9	15.8	4.2
Otras	0.1	0.5	0.7	1.3	3.3	1.4
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: CEPAL, Filgueira y Hernández (2012:15),

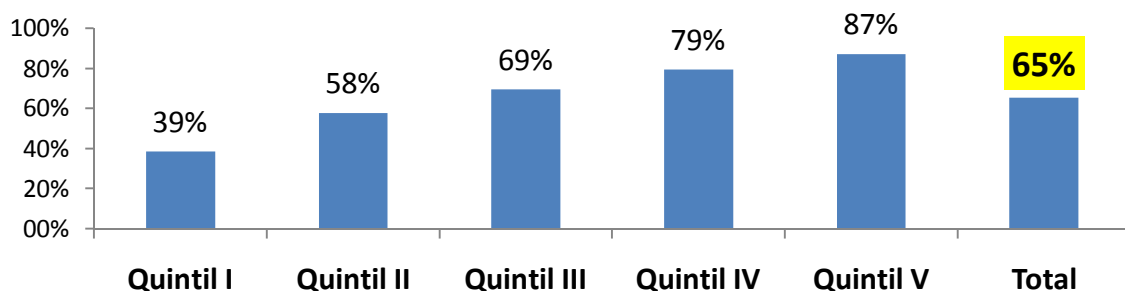
Elaboración: Filgueira y Hernández, 2012:15)

Como se puede observar en la tabla N° 7, el porcentaje más alto de personas de 65 años y más que no reciben pensión se encuentra en el quintil 1, registrándose un 27,3%. Se puede notar también que el Banco de Previsión Social es la institución que concentra la mayor cantidad de las prestaciones, con un total de 73,6%, la razón radica en que es este banco el encargado de otorgar las prestaciones del sistema no contributivo tal como se mencionó anteriormente.

Las dos terceras partes de los trabajadores activos realizan aportes a alguna de las cajas de jubilaciones existentes. La formalidad por parte de los ciudadanos está entendida en Uruguay no solo como los beneficios derivados del seguro de pensiones cuando estén en su vida pasiva, sino también por beneficios adicionales como el aseguramiento en salud para el trabajador y sus hijos menores de 18 años (como en el caso ecuatoriano), prestaciones del seguro de desempleo, riesgos del trabajo, derecho a vacaciones remuneradas, entre otras (Filgueira y Hernández, 2012:15).

Finalmente, es importante mostrar el porcentaje de trabajadores/as que cotizan a la seguridad social uruguaya por quintiles de ingreso. Se observa una relación directa entre el porcentaje de personas cotizantes y los quintiles de ingresos, es decir, a mayor quintil, mayor porcentaje de personas cotizantes.

Gráfico N° 6
Porcentaje de cotizantes a la Seguridad Social uruguaya por quintiles de ingreso
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL, Filgueira y Hernández (2012:15),

Elaboración: Fabián Vallejo Luzuriaga

Como muestra el gráfico N° 6, el mayor porcentaje de personas cotizantes a la seguridad social se encuentra en el quintil de mayores ingresos, registrando un 86,9%, es decir 48,4 puntos porcentuales más que en el quintil I.

El sistema previsional uruguayo goza de una gran formalidad de su mercado laboral, y; por lo tanto, la cobertura del mismo es bastante alto.

El caso del Perú

En la última década, el Sistema Previsional peruano tampoco ha cursado por reformas estructurales importantes. Sin embargo, se han realizado cambios paramétricos al sistema que han intentado resolver problemas puntuales. El Sistema previsional de Perú está conformado por dos sistemas:**1)** el Sistema Público de Pensiones, y; **2)** el Sistema Privado de Pensiones. Dentro del Sistema Público de Pensiones se encuentran dos regímenes distintos; el Sistema Nacional de Pensiones (SNP), y; el régimen de “*Cédula Viva*”. Por su parte, dentro del Sistema Privado se encuentra el Sistema Privado de Pensiones (SPP)²³.

Sistema Público de Pensiones

El Sistema Nacional de Pensiones (SPN) fue constituido por el Decreto No. 19.990 y forma parte del Sistema Público de Pensiones del Perú. Es un sistema de reparto (PAYG) el mismo que entrega prestaciones definidas a sus beneficiarios/as, intentando así que la contribución derivada de los ingresos personales y patronales financie por completo las pensiones de los trabajadores (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú – MEF, 2004:1).

Por otra parte, el Régimen de “*Cédula Viva*” fue constituido por el Decreto No. 20530 y también es parte del Sistema Público de Pensiones del Perú. Su fundamento se basa en leyes muy antiguas en las que se otorgaban pensiones vitalicias financiadas por el presupuesto del Estado para aquellos/as funcionarios como recompensa por sus servicios prestados. El grupo beneficiario de este régimen era muy particular y reducido, por esta razón se dieron varios intentos para cerrarlo. Así, el 12 de julio de 1962 se intentó que a la muerte del último beneficiario del sistema, se cerrase el mismo. Sin embargo, y a pesar de haber estimado que el número de pensionistas y afiliados al régimen eran apenas 30.000, este sistema no solo no se extinguió sino que fue incrementando su participación debido a ciertas leyes aprobadas que permitieron ampliar el número de personas beneficiarias del régimen. Este incremento intensificó la preocupación fiscal no solo porque los beneficios que se otorgaban no eran financiados por las aportaciones, sino porque esta brecha era cada vez mayor (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú – MEF, 2004:5).

Sistema Privado de Pensiones

El Sistema Privado de Pensiones (SPP), se creó el 6 de diciembre de 1992 mediante el Decreto de Ley No. 25.897. El objetivo de crear este sistema fue el ofertar una alternativa a los ciudadanos/as peruanos a los regímenes previsionales públicos administrados por el Estado.

A diferencia del Sistema Público de Pensiones, el SPP es un sistema de capitalización individual en cuentas individuales que se financian con los aportes personales de cada trabajador, denominadas Cuenta Individual de Capitalización (CIC), las mismas que se incrementan mensualmente según los aportes destinados y la tasa de rentabilidad de los fondos (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú – MEF, 2004:29).

²³La bibliografía ocupada para el análisis del Sistema de Pensiones peruano fue el informe trimestral que desarrolló la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú en mayo de 2004.

En el Sistema Privado de Pensiones, cada afiliado/a elige si ingresa o no al SPP, es decir, cada uno elige la Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) que maneje sus cuentas donde se depositaran sus aportes.

Las reformas recientes

Sistema Público de Pensiones

Los constantes problemas financieros y de presiones fiscales del Sistema Público de Pensiones peruano, han incentivado a adoptar medidas que permitan reducir la carga fiscal del Estado mediante la ampliación de la cobertura del sistema privado de pensiones. El Tesoro Público ha tenido que destinar en el 2003 alrededor del 16% del presupuesto y el 30% de los recursos de recaudación interna de tributos para sostener, sobre todo, el régimen de “*Cédula Viva*” (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú – MEF, 2004:23).

En este sentido, se han realizado 2 reformas importantes al Sistema Público de Pensiones: **1)** reformas institucionales, y; **2)** reformas financieras dirigidas al régimen de “*Cédula Viva*”.

Reformas institucionales:

Uno de los primeros cambios realizados al sistema de pensiones peruano tuvo relación a la institucionalidad, es decir a la forma de administrar el sistema y el responsable de manejarlo. En este sentido, se ha pensado en una institución responsable de la política previsional y de la racionalización del Sistema de Pensiones peruano, razón por la cual, se asignó tales funciones a la Dirección de Estudios Macro Financieros (DEMF) perteneciente a la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas. Este cambio, estuvo pensado en tres ejes (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú – MEF, 2004:23):

1. La ampliación de la cobertura mediante estrategias al sistema previsional.
2. Mejorar la eficiencia y transparencia de los diferentes regímenes del Sistema Previsional, y;
3. Recolectar información estadística que permita una mejor toma de decisiones e información del sistema.

Para este propósito, sobre todo para el eje 2 y 3 mencionados anteriormente, la DEMF determinó mediante decreto que aquellas entidades públicas que financien el pago de las prestaciones provisionales de sus trabajadores con los recursos del Tesoro Público, deben presentar un informe a la Oficina de Normalización Previsional (ONP), en donde se detalle el número de pensionistas y de activos así como los recursos previsionales con los que cuentan las instituciones.

Por su parte, y de igual forma, las entidades públicas que mantengan en sus nóminas trabajadores afiliados/as al régimen de “*Cédula Viva*”, y que financien las prestaciones provisionales con recursos distintos a los del Tesoro Público, deberán presentar un informe con las mismas especificaciones, en donde efectúen el cálculo actuarial que incluya el total de las obligaciones previsionales que se pagarán con los propios recursos de las instituciones (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú – MEF, 2004:25).

Reformas financieras:

Adicionalmente, y con el propósito de aliviar la presión financiera que ejercía el régimen de la “*Cédula Viva*”, se realizaron tres principales reformas dirigidas a este sistema (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú – MEF, 2004:25):

1. Se otorgó a la ONP el reconocimiento final de calificación de derechos de pensiones al mencionado sistema.
2. Se declararon nulas todas las incorporaciones de nuevos beneficiarios al régimen que hayan atentado con el decreto establecido que introdujo el sistema de “*Cédula Viva*”.
3. Se realizaron ciertos ajustes paramétricos al régimen a fin de reducir los beneficios incrementados; así, las pensiones de viudez se redujeron al 50% de la de cesantía, se determinó un beneficio del 20% para pensiones de orfandad para menores de 18 años, y se eliminó la pensión de orfandad para hijas solteras mayores de edad.

A pesar de los intentos por reducir estos beneficios, las tres reformas antes mencionadas fueron declaradas inconstitucionales por el tribunal, argumentando que existían ya derechos adquiridos por los/as beneficiarios. Sin embargo, el gobierno peruano pudo introducir ciertos cambios que mejoraron la salud financiera del régimen previsional, en especial del de “*Cédula Viva*”. Uno de estos cambios fue la creación del Fondo para la Asistencia Previsional que se conformó por las aportaciones de los contribuyentes, las donaciones, legados, créditos, transferencias y demás recursos provenientes del sector público y privado y de las cooperaciones nacionales e internacionales. Por otro lado, la tasa de aportación fue incrementando paulatinamente de 6% a 13% en agosto de 2003, a 20% en agosto de 2006 y 27% a partir de agosto de 2009 (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú – MEF, 2004:26).

Finalmente, cabe resaltar que se ha manifestado la intención de introducir en la Constitución Política del Perú ciertas reformas que planten la mejora sustancial del Sistema Público de Pensiones peruano. En tal sentido, una de estas reformas plantea el cierre del régimen de “*Cédula Viva*”, así, se propone declarar cerrado de forma definitiva este sistema limitando nuevas incorporaciones o una posterior reapertura del régimen, de esta manera, los/as ciudadanos peruanos tendrán que elegir entre el Sistema Nacional de Pensiones o el Sistema Privado (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú – MEF, 2004:28).

Sistema Privado de Pensiones

El Sistema Privado de Pensiones peruano ha cursado por dos reformas principales llevadas a cabo entre el 2001 y 2003. La primera fue la incorporación de los bonos de reconocimiento y complementarios, y la segunda, la introducción del esquema de multi-fondos.

Bono de reconocimiento y bonos complementarios:

Una de las alternativas que presenta el sistema peruano es el reconocimiento por los años de aporte realizados en el SNP o en el SPP; así, si un afiliado/a aportó para el Sistema Nacional de Pensiones (SNP), y decide incorporarse al SPP, los años aportados al SNP cuentan como años aportados al SPP y pueden continuar acumulando sus fondos a partir de ese momento. Este reconocimiento es denominado **Bono de Reconocimiento (BdR)**. El afiliado/a puede escoger entre tres tipos de BdR para que se reconozcan sus aportaciones; BdR 1992, BdR 1996, y BdR 2001, los mismos que reconocen los aportes realizados al SNP a

partir de diciembre de cada año respectivamente y expresado en soles de diciembre de cada uno de los años (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú – MEF, 2004:40).

Los afiliados/as pueden tener acceso a este requisito, si cumplen dos condiciones:

1. La primera es haber estado afiliado/a a alguno de los sistemas de pensiones.
2. Haber aportado por lo menos 48 meses dentro de los 10 años previos a diciembre con respecto al BdR escogido.

Por otra parte, y con el objetivo de no desalentar la afiliación al SPP que no otorgaba ciertos beneficios que tenía el SNP como la jubilación a grupos especiales (mineros, constructores civiles, etc) y el otorgamiento de una pensión mínima, se crearon este tipo de beneficios en el SPP en los que el Estado se comprometía a financiar la parte que no se cubría de las pensiones con los fondos acumulados en las CIC, es así como surgen los **bonos complementarios**, los mismos que se dividen en (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú – MEF, 2004:41):

- **Bono complementario de pensión mínima:** este bono financia la parte que los afiliados/as no puedan financiar con sus fondos acumulados en sus cuentas individuales aún cuando han cumplido con los requisitos para acceder a la pensión mínima.
- **Bono de reconocimiento complementario:** este bono es otorgado a los afiliados/as que estén dentro del régimen de jubilación anticipada de grupos especiales. El objetivo del bono es mejorar el nivel de la pensión que reciben los/as beneficiarios.
- **Bono complementario de jubilación adelantada:** este bono está dirigido para aquellas personas que al momento de incorporarse al SPP, ya habían cumplido con la edad de jubilación y los años de aporte para una jubilación anticipada.

Los bonos complementarios y el bono de reconocimiento, significan una gran carga fiscal para el Estado peruano, además que es una de las principales fuentes de financiamiento del Sistema Previsional (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú – MEF, 2004:42).

Esquema de Multi-fondos:

La segunda reforma importante realizada al sistema privado peruano, se llevó a cabo en el 2003 cuando se flexibilizaron las condiciones de inversión y nuevas opciones para los afiliados/as.

Así, se creó el esquema de multi-fondos, el mismo que permite en el corto plazo, diferentes mecanismos de inversión para los afiliados/as (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú – MEF, 2004:60).

De esta forma, los afiliados/as pueden elegir invertir sus fondos en tres tipos de esquemas:

- **Fondo de preservación del capital:** Es un fondo orientado a los afiliados/as que están cercanos a afiliarse por manejar un riesgo relativamente bajo.
- **Fondo mixto:** El nivel de riesgo en este caso es más moderado, y está pensado para afiliados/as de edades intermedias.
- **Fondo de crecimiento:** El último fondo maneja riesgos bastante altos porque tiene por objetivo hacer crecer el capital en el largo plazo a unas tasas considerables.

Con este esquema de multi-fondos, las administradoras (AFP), pueden construir portafolios de inversión más eficientes y más beneficiosos para los/as afiliados.

El financiamiento (contribuciones)

Sistema Público de Pensiones

El Sistema Nacional de Pensiones (SPN), financia las prestaciones del régimen general con el 13% de tasa de aportes del salario del trabajador/a. Así mismo, para la prestación del régimen de jubilación adelantada, los trabajadores deben aportar un 27% de su salario reportado²⁴ (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú – MEF, 2004:2).

En el régimen de "*Cédula Viva*", la tasa de aporte para estas prestaciones es el 13% del salario del trabajador/a.

Sistema Privado de Pensiones

En el Sistema Privado de Pensiones (SPP), las prestaciones del régimen general, así como las del régimen de jubilación anticipada, se financian con una tasa de aportación equivalente al 8% del salario o remuneración del trabajador.

Tipos de prestaciones

Sistema Público de Pensiones

El Sistema Nacional de Pensiones otorga prestaciones por concepto de retiro, invalidez, viudez, orfandad y ascendencia para todos los/as trabajadores privados y públicos:

- **Pensiones de jubilación (vejez o retiro):** Dentro del régimen general del Sistema Nacional de Pensiones peruano, se otorga una pensión de jubilación siempre y cuando los beneficiarios/as acumulen 65 años de edad, y 20 años de aporte mínimos. Adicional al régimen general, existe en Perú el régimen de jubilación adelantada el mismo que se alcanza para las personas que tengan 55 años de edad para hombres y 50 años para mujeres siempre y cuando hayan acumulado 30 y 25 años de servicio para hombres y mujeres respectivamente. Para aquellos/as trabajadores que fueron despedidos por motivos de reducción de personal o cese colectivo, pueden optar por esta jubilación adelantada con 20 años de aportes²⁵ (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú – MEF, 2004:3).
- **Pensiones de invalidez, viudez y orfandad:** La pensión de invalidez es otorgada cuando el/la trabajador presenta una incapacidad física o mental que le impide ganar más de la tercera parte del sueldo que otro trabajador/a ganaría por un trabajo de la misma categoría o igual. Para la pensión de invalidez no se requiere tiempo mínimo de aportes si la incapacidad fue producida por un

²⁴ La tasa de cotización fue incrementando paulatinamente de 6% a 27% a partir de agosto de 2009.

²⁵ Dentro de las prestaciones por jubilación, hay también el régimen de jubilación especial; el mencionado régimen, fue establecido para aquellos/as asegurados que nacieron antes del 1ero de julio de 1931 para hombres y 1ero de julio de 1936 para mujeres. Para poder ser beneficiario/a de este sistema, los/as trabajadores tenían que haberse inscrito en la Caja de Pensiones de la Caja Nacional del Seguro Social. Los/as mencionados beneficiarios/as, recibirían el 50% de la remuneración de referencia por los 5 primeros años completos de aportes y a medida que se acumulase un año adicional, la tasa incrementaría en 1.2% para hombres y 1.5% para mujeres.

accidente o enfermedad laboral, solo es necesario que se encuentre aportando a la seguridad social. En estos casos, la pensión a recibir sería el 50% del salario de referencia. Si el trabajador cuenta con más de 3 años de aportes, se incrementa en 1% por cada año adicional al tercero. Por otro lado, las pensiones de viudez se dan para los casos de los afiliados hombres fallecidos, la mujer viuda tendrá derecho a la prestación, y en el caso de la mujer fallecida, el hombre viudo tendrá derecho únicamente si presenta una condición de invalidez o es mayor de 60 años de edad, a más de demostrar que tenía una dependencia económica en su mujer. Las pensiones otorgadas son iguales al 50% de la pensión que hubiese recibido o estaba recibiendo. Finalmente, las pensiones de orfandad se dan en caso del fallecimiento de un pensionista fallecido/a para los hijos/as menores de 18 años, menores de 21 si se encuentran estudiando y para los/as hijos inválidos independientemente de la edad. En este caso, la pensión que se otorgaría sería igual al 20% de la pensión por invalidez o vejez que percibía o hubiese percibido el/la trabajador (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú – MEF, 2004:3-4).

- **Pensión de Ascendientes:** La última pensión que otorga el Sistema Nacional de Pensiones (SNP), es la pensión para los ascendientes, es decir para los padres del afiliado/a fallecida en el caso de tener 60 o 55 años de edad para el padre y madre respectivamente o por encontrarse en condición de invalidez y con una dependencia económica del afiliado/a fallecido. Las condiciones para poder acceder a esta prestación son además que los beneficiarios no reciban rentas superiores a la pensión que se le otorgaría y además la inexistencia de pensionados por viudez u orfandad. En caso de que existieran estos beneficiarios, el sistema nacional peruano permite acceder a un ascendiente si quedaría todavía un remanente de la pensión del fallecido/a. El monto que se entrega por esta pensión es el 20% de la pensión que el fallecido/a hubiese recibido o recibía (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú – MEF, 2004:5).

Por su parte, el régimen de "*Cédula Viva*" otorga pensiones de cesantía, invalidez, viudez, orfandad y ascendencia:

- **Pensiones de cesantía:** Las condiciones para acceder a las pensiones de cesantía son tener 15 años de aportes mínimos para los hombres y 12,5 años para mujeres. Las pensiones se calculan en base al género, es decir para hombres el ciclo laboral de referencia es máximo 30 años y para mujeres 25, por lo tanto la tasa será $1/30$ y $1/25$ para hombres y mujeres respectivamente del promedio de los últimos 12 meses de servicio (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú – MEF, 2004:7).
- **Pensión de invalidez, viudez y orfandad:** En el caso de las pensiones de invalidez, los/as trabajadores deben ser declarados como inválidos por el Instituto Nacional de Administración Pública, quienes antes deben ser atendido por una junta médica nombrada por el Ministerio de Salud. El monto de la pensión depende del origen de la invalidez, en el caso de que el accidente fue causado por una actividad laboral, el beneficiario/a tendrá derecho al 100% del salario. Si el accidente fue motivo de una actividad ajena a su empleo, tendrá derecho al 50% de su remuneración, siempre y cuando su pensión por cesantía no sea mayor a este porcentaje. Para el caso de las pensiones por viudez, son beneficiarios de estas las cónyuges mujeres de un fallecido pensionista en cualquier caso, y el cónyuge hombre de una fallecida en caso presentar condiciones de discapacidad y carecer de ingresos extras superiores al de la pensión que recibiría. Cuando existen hijos del afiliado/a, el monto de la pensión será el 50% de la pensión del titular, mientras que cuando no existen, recibirá el 100%. Finalmente, las pensiones de orfandad son entregadas a los hijos/as menores de edad y los mayores de edad si presentan condiciones de invalidez. En caso

de la existencia del/a cónyuge, la pensión será el 50%, caso contrario será el 100% (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú – MEF, 2004:8).

- **Pensiones de ascendientes:** Las últimas prestaciones del régimen de “Cédula Viva”, son para los padres y madres del fallecido/a en caso de la inexistencia de beneficiarios por viudez u orfandad.

Sistema Privado de Pensiones

Por último, el Sistema Privado de Pensiones otorga prestaciones de vejez, invalidez y muerte, que incluye gastos de sepelio:

- **Pensiones de vejez:** Dentro de las pensiones de vejez, se incluye las prestaciones otorgadas en el régimen general, en el de jubilación anticipada ordinaria, el de pensión mínima y el de regímenes especiales de jubilación anticipada. En el caso del régimen general, los/as beneficiarios pueden acceder a esta prestación si acumulan 65 años de edad. El monto de la pensión depende del fondo que acumulen el/la afiliado y la tasa de rentabilidad del mismo. Esta jubilación, puede ser ejercida mediante tres formas: retiro programado, renta vitalicia familiar y renta temporal con vitalicia diferida²⁶ (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú – MEF, 2004:36). Por otra parte, para el régimen de jubilación anticipada ordinaria, los afiliados/as con menos de 65 años pueden acceder a una pensión si en sus cuentas acumulan lo suficiente para financiarse una pensión de al menos el 50% (tasa de reemplazo) del promedio de sus últimos 10 años de remuneraciones. Adicionalmente, existe un beneficio denominado Pensión Mínima que surge en enero del 2002 por la inexistencia de una pensión mínima que garantice un flujo de ingresos a las personas con insuficientes recursos. Esta pensión, denominada **Bono Complementario de Pensión Mínima (BCPM)**, es un beneficio financiado una parte por el Estado y otra por los aportes del beneficiario/a. Para poder acceder a este beneficio, la edad mínima es 65 años, además de haber nacido después del 31 de diciembre de 1945, se requiere 20 años de aportaciones que se pueden acumular entre el Sistema Público y Privado de Pensiones (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú – MEF, 2004:31)²⁷.
- **Pensión de invalidez y muerte:** En este caso, se considera que un afiliado/a es inválido cuando tiene una pérdida mayor o igual al 50% de su capacidad de trabajo. A partir de lo cual, se lo divide por invalidez parcial o total y según si es temporal o permanente. Para poder acceder a esta prestación, el afiliado/a debe ser evaluado con anterioridad y dictaminado por los comités competentes si el afiliado/a esta o no inválido (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú – MEF, 2004:34-35). Por otra parte, las pensiones de muerte, son otorgadas a los derechohabientes del afiliado/a fallecido, así, los derechohabientes pueden ser sus cónyuges o convivientes, hijos/as menores de 18 años, hijos/as mayores de 18 años en caso de presentar condición de invalidez, y los padres mayores de 65 años en caso de tener una dependencia económica con el fallecido/a.

²⁶ El retiro programado es la modalidad de pensión en la que el afiliado/a decide retirar sus fondos acumulados mensualmente hasta que se agote el saldo de sus cuentas individuales. La renta vitalicia familiar es aquella en la que el afiliado/a contrata de forma directa a una empresa de seguros que realice un pago de renta mensualmente hasta el fallecimiento del afiliado/a. Posterior a esto, la misma empresa seguirá pagando las pensiones de viudez u orfandad a los beneficiarios/as. Finalmente, la renta temporal con vitalicia diferida es una mezcla de las dos anteriores, es decir el afiliado/a retira de su cuenta una renta mensual pagada por la administradoras AFP, y además contrata una renta vitalicia familiar para que se pague a partir de una fecha determinada.

²⁷ Existe dentro de las pensiones de vejez, un régimen especial para jubilaciones anticipadas. En este régimen, se prevé beneficios de vejez para trabajadores de ciertas ramas como la minería, construcción civil, entre otras, que por su desgaste físico inherente a su profesión, no pueden alcanzar las condiciones para los anteriores regímenes.

Cobertura

Sistema Público de Pensiones

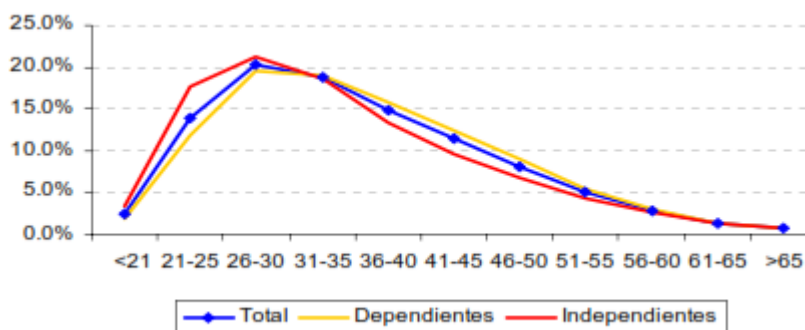
El Sistema Nacional de Pensiones (SNP), contaba al 2003 con 1,32 millones de afiliados. El 70% de estos afiliados correspondía a trabajadores activos con densidades de cotización media, es decir habían aportado al menos una vez al sistema de pensiones a lo largo de su vida laboral (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú – MEF, 2004:10).

Tal como se mencionó anteriormente, uno de los objetivos planteados en reformas anteriores fue el eliminar el régimen de "*Cédula Viva*" e incentivar que los trabajadores transiten al Sistema Privado de Pensiones; esto principalmente por los desequilibrios financieros y el alto costo fiscal que significaba para el Estado el mantenimiento de este régimen.

Sistema Privado de Pensiones

Por su parte, a diciembre de 2003 el Sistema Privado de Pensiones (SPP) contaba con 3,19 millones de afiliados. Estos afiliados/as estaban concentrados sobre todo en trabajadores dependientes con un 65% del total. Como muestra el gráfico inferior, el sistema previsional peruano es un sistema en desarrollo con una población cotizante joven. La edad promedio de un afiliado al SPP se encuentra entre 30 y 35 años de edad (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú – MEF, 2004:42).

Gráfico N° 7
Distribución de afiliados al SPP
(En porcentajes)



Fuente: Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales – MEF, 2004:43

Elaboración: Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales – MEF, 2004:43

Sin embargo, de los 3 millones de afiliados, solo 1,28 millones aportan efectivamente al SPP, lo que da como resultado un índice de cotización promedio de 40% anual.

Al 2003, el SPP acumulaba 40.610 beneficiarios, 15.008 correspondía a prestaciones de vejez, 2.303 por invalidez, y 23.237 por muerte o sobrevivencia, es decir, el 57% de beneficiarios corresponden a las prestaciones de sobrevivencia.

Resumen

Las reformas previsionales a los sistemas de seguridad social presentados en este capítulo, se han enmarcado en tónicas muy parecidas; es decir, intentando solucionar problemas comunes aplicando soluciones muy parecidas con impactos enfocados en ejes similares tanto sociales como económicos. En este sentido, es importante analizar - en forma general – aspectos claves de estas reformas; tales como: la razón de las reformas previsionales, la importancia de las mismas, y el rol fundamental del estado en este tipo de reformas.

En el ámbito de la seguridad social y en temas previsionales hay que tener siempre presente el impacto tanto social como económico de esto. Por un lado tenemos la influencia que un cambio en este tipo de sistemas puede generar en las expectativas de retiro o jubilación y planes de ahorros futuros de los ciudadanos y ciudadanas de un país; y por el otro, el impacto fiscal o el coste de los regímenes previsionales o incluso de sus reformas en sus periodos transitorios para el Estado. Así como uno de los objetivos de un buen sistema de pensiones es reducir o mitigar la pobreza en la vejez, una mala decisión con respecto a esto puede generar justamente lo contrario; un aumento significativo de la pobreza en los adultos mayores.

En este sentido, la mayor parte de las crisis en los sistemas previsionales de la seguridad social se han registrado cuando se ha afectado a dos ejes fundamentales: el eje social que representa a la sociedad y sus impactos en la gente, y el eje financiero que representa el coste fiscal para el Estado.

Dentro del eje social, se puede analizar tasas de cobertura bajas tanto cualitativa como cuantitativamente. Es decir, tanto en el caso de Argentina, Chile y Uruguay se emprendieron reformas a sus sistemas para lograr sobre todo tasas de coberturas superiores. En todos estos casos, incluyendo el peruano, el objetivo principal de las reformas fue solucionar temas de cobertura de sus sistemas, los mismos que alcanzaban porcentajes muy bajos de la población trabajadora (cobertura cualitativa). Del otro lado se encuentra también coberturas cuantitativas bajas, es decir, monto de prestaciones bajos que permiten alcanzar solo niveles de sobrevivencia.

Dentro del eje financiero, por su parte, se encuentra el alto impacto fiscal que un sistema previsional puede generar en el Presupuesto General del Estado, y que por lo tanto, si el sistema se vuelve cada vez más costo cubriendo a un grupo muy limitado de la población, una reforma es inminente a la hora de reducir este impacto. Por esta razón, la mayor parte de las crisis previsionales se dan ante sistemas muy costos que cubren a un grupo reducido de la población.

A manera de comparación y como ejemplificación de lo mencionado anteriormente, se puede decir que ni Perú ni Uruguay han presentado crisis tan profundas como en el caso de Chile y Argentina por dos razones fundamentales. En el caso de Uruguay, por contar con un mercado laboral muy formal, y que por lo tanto, a la hora de resolver problemas de cobertura de su sistema previsional los esfuerzos enmarcados en este objetivo no son de carácter mayor. En otras palabras, el mercado laboral uruguayo por sus características demográficas del país, registra altos niveles de formalidad, lo que facilita la cobertura de su sistema previsional.

En el caso peruano, si bien no presenta tasas de formalidad como Uruguay, registra por el contrario un sistema poco maduro, es decir, un sistema joven en el que la relación entre cotizantes activos y

beneficiarios es muy alta, y que por tanto, no permite visibilizar, al menos de momento, costes importantes en su sistema.

No así, en el caso chileno y argentino en el que los costes y la baja cobertura pasaron factura a sus sistemas previsionales. Otro punto relevante con respecto a las reformas de los sistemas previsionales, constituye las características generales de las mismas.

En este sentido y en concordancia con lo anteriormente mencionado, las reformas más importantes han consistido en cambios estructurales de los sistemas previsionales, que si bien es cierto han ido de la mano con cambios en sus parámetros pero que el momento crucial ha sido el transitar de un tipo de sistema a otro.

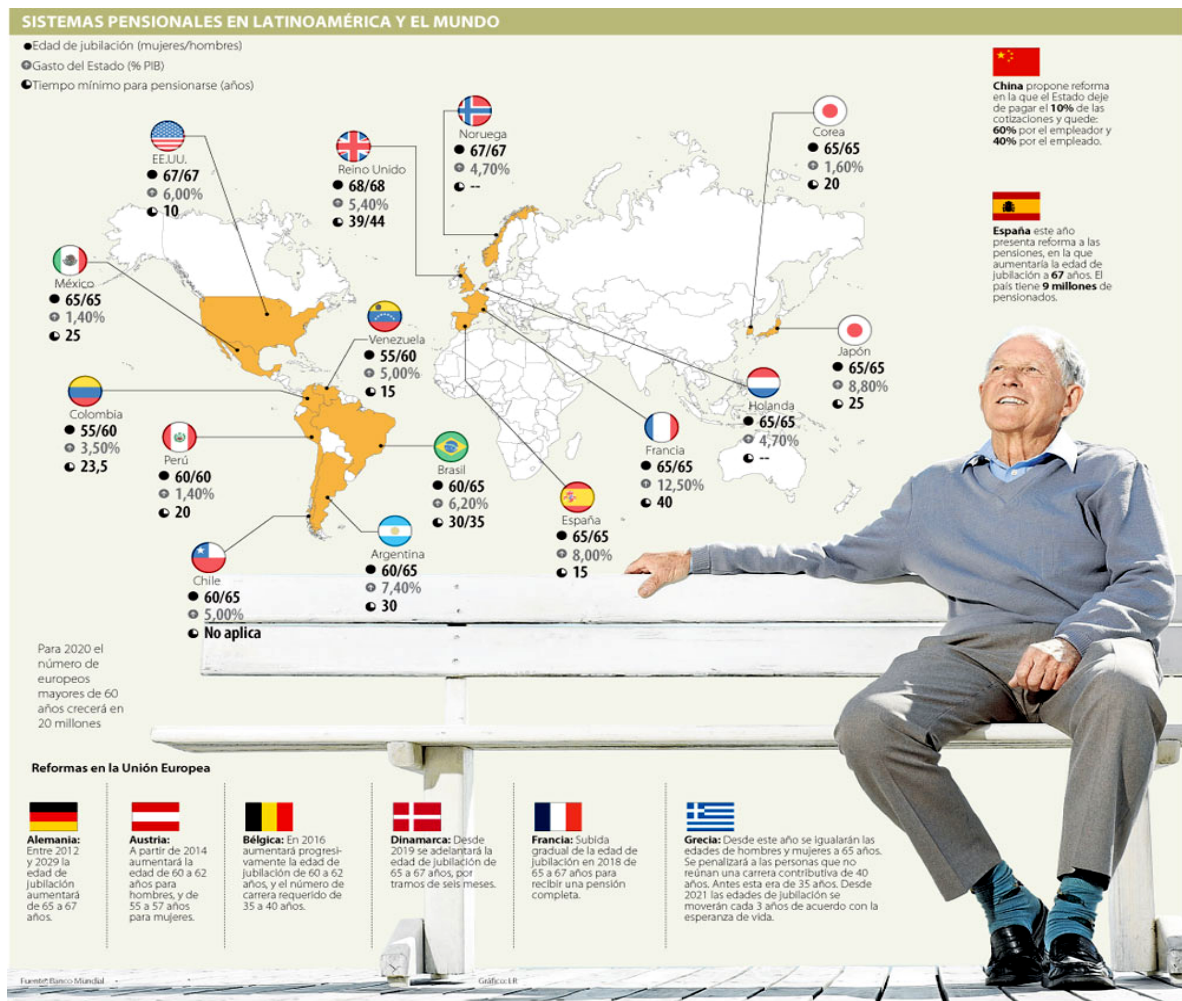
Así por ejemplo, Argentina transitó de un sistema de reparto a uno de capitalización para luego retornar a uno de reparto con pilares mixtos. Chile por el contrario ha mantenido su sistema de capitalización pero ha incorporado un pilar solidario; Uruguay ha transitado al igual que Argentina de un sistema de reparto a un mixto, mientras que Perú ha desarrollado un sistema mixto muy similar a los otros países.

Así, se puede mencionar que las reformas más importantes consisten en desarrollar sistemas más inclusivos, equitativos y solidarios. En este marco, el papel final del Estado en los sistemas previsionales es velar por una adecuada vejez de los y las ciudadanas de un país.

El Estado debe generar un verdadero pacto social para hacer realidad el tan ansiado pacto fiscal necesario en un sistema previsional. En otras palabras, un pacto social significaría generar un verdadero sentido de nacionalismo en el que los y las ciudadanos conozcan que su vejez estará asegurada en su futuro independientemente del momento político o económico del país, así, las personas se sentirán seguras de aportar a un sistema que financiará sus pensiones a largo plazo, así como las pensiones de los demás adultos mayores, y en el que el Estado (gobierno) estará presto a financiar cualquier desbalance en este sistema en caso de ser necesario.

Gráfico N° 8

Comparativo Internacional



Fuente: Banco Mundial, BM
Elaboración: Banco Mundial, BM

3. Sostenibilidad del sistema de pensiones de la seguridad social ecuatoriana

El propósito de este capítulo es analizar si el sistema de pensiones de la seguridad social en el Ecuador es sostenible o no; y, en base a estos resultados sugerir aquellas modificaciones que permitan resolver sus problemas actuariales en caso de ser necesario. Para estas recomendaciones se realizó una lectura crítica de las experiencias expuestas en el capítulo previo y se recuperaron las mejores prácticas introducidas por los sistemas en la región.

En este sentido, el presente capítulo se ha dividido en tres grandes secciones. En la primera sección se analizará las características generales del sistema previsional ecuatoriano, en la que se incluirá el tipo de sistema que tenemos en el país, la estructura actual del sistema de pensiones, la forma de financiamiento (tasas de aportaciones), la cobertura y la situación financiera actual del IESS. La segunda sección, se enfocará en analizar el funcionamiento del modelo actuarial utilizado para determinar la sostenibilidad del sistema. El mencionado modelo, se denomina ILO-PENS, y es realizado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a quién cabe recalcar le pertenecen todos los derechos de autor del modelo utilizado en la disertación. En esta sección, se describirá qué variables utiliza el modelo y cómo determina la sostenibilidad del sistema de pensiones. Finalmente, en la tercera sección se presentará los resultados obtenidos del modelo realizado por la OIT y adaptado al Ecuador para la determinación de la sostenibilidad del sistema de pensiones del IESS, para de esta manera, finalizar con las recomendaciones más apropiadas aplicables al sistema ecuatoriano.

Características generales del sistema de pensiones del IESS

Estructura del sistema de pensiones

Tal como se analizó en los fundamentos teóricos, existen dos grandes esquemas o regímenes previsionales: el esquema de reparto o PAYG, conocido también como sistema de beneficios definidos y el esquema de capitalización o “fully funded”, conocido como sistema de contribuciones definidas.

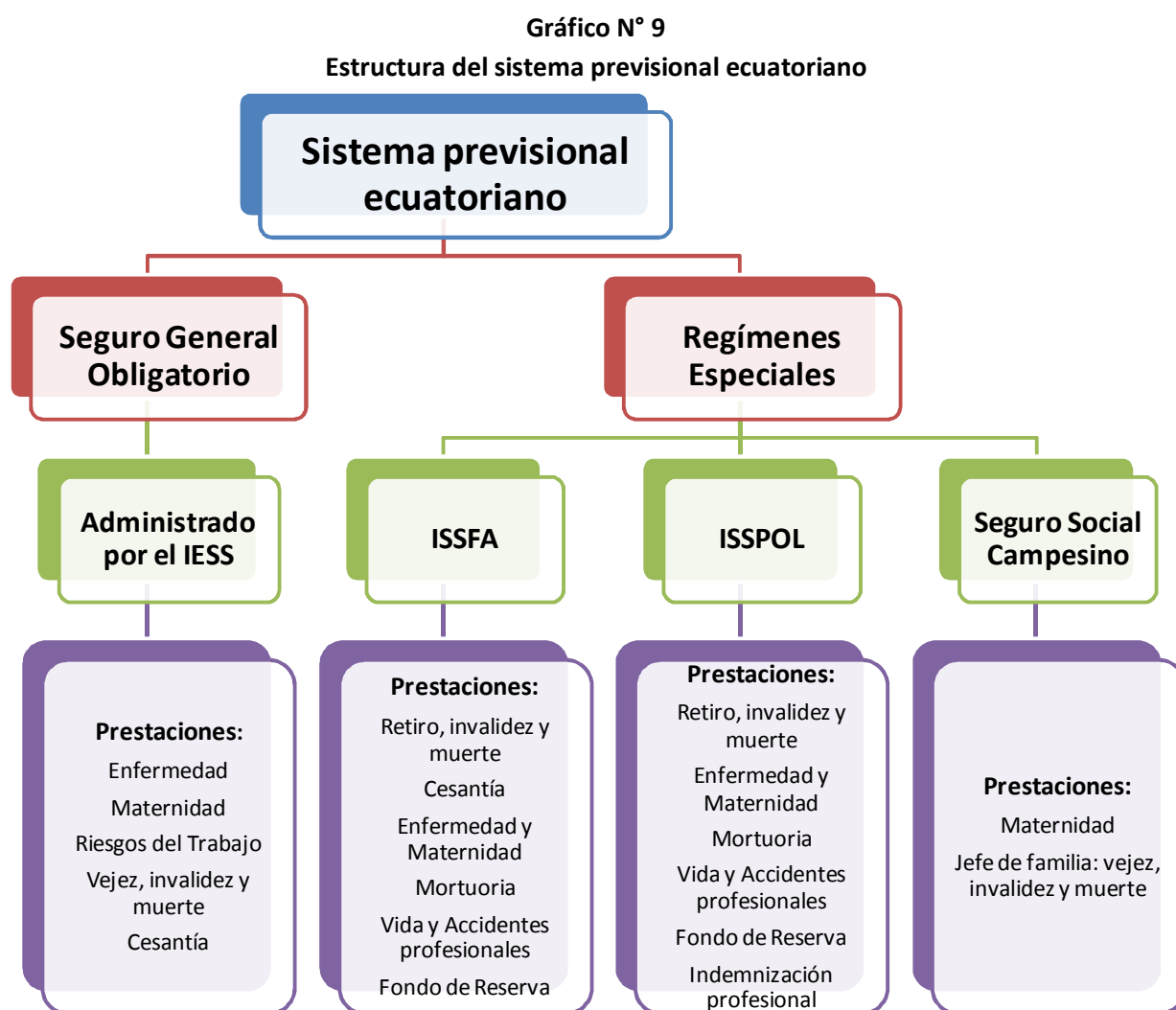
El sistema previsional ecuatoriano es un sistema de reparto mixto con prima media escalonada. La razón radica en que procura establecer el equilibrio financiero para plazos limitados de tiempo. Además, incorpora un carácter de solidaridad inter e intra-generacional. La solidaridad inter-generacional está dada porque los aportes de los actuales contribuyentes, financian las pensiones de los actuales jubilados, es decir, los jóvenes financian las pensiones de los adultos mayores. La solidaridad intra-generacional está dada por los límites máximos y mínimos de montos de la pensión, es decir, aún cuando una persona aporta por la totalidad de su sueldo/salario, su pensión no puede ser mayor a un tope máximo, permitiendo financiar así las pensiones de las personas con aportes bajos y por tanto por debajo de la pensión mínima. El sistema ecuatoriano se caracteriza además por tener primas medias escalonadas porque permite ajustar la tasa de cotización a medida que el sistema lo requiera para cerrar posibles déficit o superávit financieros anuales.

Ahora bien, a pesar de que el sistema de pensiones del Ecuador acumula reservas matemáticas cuando el sistema así lo permite, es decir cuando los ingresos provenientes de contribuciones y del aporte estatal son mayores a los egresos previsionales, el ratio entre reservas y gastos previsionales es muy pequeño e igual a 3, es decir, las reservas matemáticas de nuestro sistema nos permitirían financiar 3 años de pensiones, un

ratio muy pequeño como para considerarlo un sistema que acumula reservas importantes. Esta es la razón principal por la cual se define al sistema ecuatoriano como un sistema de reparto con primas medias escalonadas, si bien es cierto no como un sistema de reparto puro pero tampoco como uno de capitalización parcial de reservas.

El sistema de pensiones del Ecuador se divide en dos grandes regímenes previsionales; por un lado el Régimen General Obligatorio administrado por el IESS y por el otro los regímenes especiales que incluye a tres esquemas de pensiones: Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA), Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL) y al Seguro Social Campesino; cada uno de estos institutos son regímenes especiales definidos por la Constitución Política del Ecuador (2008: Art. 373 y 370) y administrados por cada uno de los institutos antes mencionados²⁸.

El gráfico N° 9 presenta la estructura del sistema previsional del Ecuador:



Fuente: Ley de Seguridad Social (2009), Ley del ISSFA (2011), Ley del ISSPOL (1988)

Elaboración: Fabián Vallejo Luzuriaga

El Seguro General Obligatorio está administrado por el IESS y otorga las 5 prestaciones que se muestran en el gráfico N° 9. La presente disertación trata sobre el seguro de vejez, invalidez y muerte, que incluye

²⁸ El Seguro Social Campesino, forma parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) pero es una entidad autónoma que administra su seguro de forma independiente.

discapacidad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), y como tal, el análisis de sostenibilidad se refiere a este seguro específico.

En tal propósito, y como se mencionó en el capítulo 2, el seguro de vejez, invalidez y muerte del IESS, conocido como pensiones, otorga las siguientes prestaciones:

Prestación de vejez

Las prestaciones de vejez, son otorgadas a todos/as los afiliados que reúnan ciertos requisitos para exigir pensiones mensuales vitalicias en su vida pasiva. Los requisitos que deben cumplir son los siguientes (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS [consulta: 15 de julio de 2013]):

Tabla N° 8
Requisitos para acceder a las prestaciones de vejez
(En años)

Condiciones de elegibilidad para pensiones de vejez		
Tipo de jubilación	Años de edad mínimos	Años de aporte mínimos
Jubilación Ordinaria	60	30
	65	15
Jubilación anticipada	No hay límite de edad	40
Jubilación por edad avanzada	70	10

Fuente: Ley de Seguridad Social del IESS (2009)

Elaboración: Fabián Vallejo Luzuriaga

En el IESS existen cuatro tipos de requisitos para acceder a las diferentes prestaciones de vejez; la jubilación ordinaria, la opción de jubilación anticipada y finalmente la jubilación por edad avanzada.

La prestación por vejez, se entregan a partir del primer día del mes siguiente al cese de las actividades laborales del afiliado/a, y este no puede reintegrarse al mercado laboral durante el primer año seguido después de haber solicitado su pensión. A partir del primer año, si el afiliado/a se reincorpora al mercado laboral a prestar servicios bajo relación de dependencia, el IESS le descuenta el 40% (correspondiente al aporte estatal) únicamente si la pensión que el afiliado/a está recibiendo es superior a la canasta básica familiar (Ley de Seguridad Social del IESS, 2009:64 - Disposición General Primera).

Por su parte, y como parte de los parámetros de cálculo para la pensión de vejez, el sistema define los siguientes aspectos, los mismos que en algunos casos se aplican también para las pensiones de invalidez y montepío:

Base de cálculo: La base de cálculo, o la forma en la que la pensión del afiliado/a va a ser calculada, es a partir del promedio de los 5 mejores años de cotización nominales, es decir el promedio de las 60 mejores cotizaciones mensuales del trabajador/a.

Tasa de reemplazo: La tasa de reemplazo o el porcentaje que el afiliado/a recibirá como parte de sus aportes, se define como:

[1]
$$Tasa\ de\ reemplazo = 43.75\% + 1.25\% (Num.\ aporte - 5)$$

La ecuación anterior, sirve de tasa de reemplazo tanto para las prestaciones de vejez, invalidez y muerte. Por esta razón, el mínimo de años de aporte es 5 que son los años de aporte requeridos para las prestaciones de invalidez y muerte (como se verá más adelante). A partir de esta tasa de reemplazo, se pueden determinar los porcentajes de beneficios que los afiliados/as recibirán como una parte de sus aportes, así el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), ha definido estos porcentajes los mismos que se presentan en la tabla N° 9:

Tabla N° 9
Coeficientes de reemplazo para las pensiones de vejez, invalidez y muerte
(En porcentajes)

Tasa de reemplazo			
Años de aportes	Coeficiente	Años de aportes	Coeficiente
5	43.75%	23	66.25%
6	45.00%	24	67.50%
7	46.25%	25	68.75%
8	47.50%	26	70.00%
9	48.75%	27	71.25%
10	50.00%	28	72.50%
11	51.25%	29	73.75%
12	52.50%	30	75.00%
13	53.75%	31	76.25%
14	55.00%	32	77.50%
15	56.25%	33	78.75%
16	57.50%	34	80.00%
17	58.75%	35	81.25%
18	60.00%	36	83.25%
19	61.25%	37	86.05%
20	62.50%	38	89.70%
21	63.75%	39	94.30%
22	65.00%	40	100.00%

Fuente: Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS)

Elaboración: IESS

Pensiones mínimas y máximas: Tanto para las prestaciones de vejez e invalidez el IESS ha definido también el monto de las pensiones mínimas y máximas que podrán recibir los afiliados/as del sistema²⁹. Así, y en concordancia a lo establecido en la resolución del Consejo Directivo del IESS No. 300 de enero de 2010, se definieron estas pensiones mínimas y máximas de la siguiente manera:

²⁹ Estas pensiones mínimas y máximas también aplican para las prestaciones de riesgos del trabajo que no son materia de la presente disertación.

Tabla N° 10
Pensiones mínimas para las pensiones de vejez e invalidez
(En porcentajes)

Pensiones mínimas	
Años de aportación	Porcentaje
Hasta 10	50%
De 11 a 20	60%
De 21 a 30	70%
De 31 a 35	80%
De 36 a 39	90%
40 y más	100%

Fuente: Resolución No. 300 Consejo Directivo, Art. 4, enero de 2010

Elaboración: Fabián Vallejo Luzuriaga

Las pensiones mínimas van desde el 50% de un SBU con 10 años de aportes mínimos hasta el 100% del SBU con 40 o más años aportados. Por su parte, las pensiones máximas definidas por el Consejo Directivo son las siguientes:

Tabla N° 11
Pensiones máximas para las pensiones de vejez e invalidez
(En porcentajes)

Pensiones máximas	
Años de aportación	Porcentaje
De 10 a 14	250%
De 15 a 19	300%
De 20 a 24	350%
De 25 a 29	400%
De 30 a 34	450%
De 35 a 39	500%
40 y más	550%

Fuente: Resolución No. 300 Consejo Directivo, Art. 5, enero de 2010

Elaboración: Fabián Vallejo Luzuriaga

Ajuste de pensiones en curso de pago: El último parámetro para el cálculo de la pensión de vejez e invalidez es el ajuste de las pensiones en curso de pago. Tal como se menciona en la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social de noviembre del 2010, las pensiones de invalidez y vejez se ajustarán a partir de enero de cada año de la siguiente manera:

Tabla N° 12
Ajuste de las pensiones de vejez e invalidez
(En porcentajes)

Ajuste de las pensiones de vejez e invalidez	
Rango de pensión	Ajuste
Hasta 0,5 SBU	16.16%
De 0,501 a 1 SBU	12.41%
De 1,01 a 1,50 SBU	9.53%
De 1,501 a 2 SBU	7.31%
De 2,01 a 2,50 SBU	5.61%
Mayor a 2,501 SBU	4.31%

Fuente: Ley Reformatoria de Seguridad Social, noviembre de 2010, Art. 234

Elaboración: Fabián Vallejo Luzuriaga

El ajuste de las pensiones en curso de pago en el caso ecuatoriano se realiza de forma progresiva, para que las pensiones menores se ajusten por una tasa mayor que las pensiones más altas. Sin embargo, y merece la pena resaltarlo, esta forma de ajuste lleva consigo un fuerte impacto financiero para la sostenibilidad del sistema, pues todos los porcentajes de ajuste son mayores al nivel de inflación (2,73% promedio anual del 2013³⁰).

Finalmente, es interesante mencionar que en el año 2010, y solo por esa ocasión, las pensiones de vejez e invalidez se ajustaron de distinta forma a la establecida en la tabla superior (Ver Anexo A)

Prestaciones de invalidez y montepío

Las prestaciones de invalidez, son otorgadas a los afiliados/as que han sufrido una enfermedad o accidente común (no laboral) que les ha provocado algún tipo de discapacidad permanente o parcial.

Las prestaciones de montepío (orfandad y viudez), son otorgadas a los familiares causantes del derecho a la muerte del afiliado/a fallecido; así, los derechohabientes de estas pensiones son:

- Cónyuges o convivientes que demuestren tener hijos/as en común.
- Hijos menores de 18 años (o aquellos/as que presenten algún tipo de discapacidad)
- Padres del afiliado/a en caso de haber tenido una dependencia económica con el/la fallecida y si no hay beneficiarios de orfandad o viudez.

Para las pensiones de invalidez y muerte, se deben cumplir las siguientes condiciones:

Tabla N° 13
Requisitos del para acceder a las prestaciones de invalidez y montepío
(En años)

Condiciones de elegibilidad para pensiones de invalidez y montepío	
Años de edad mínimos	Años de aporte mínimos
No aplica	5

Fuente: Ley de Seguridad Social del IESS (2009)

Elaboración: Fabián Vallejo Luzuriaga

Al igual que para las prestaciones por vejez, el IESS ha definido los parámetros de cálculo para estas prestaciones. Las condiciones para el cálculo de pensiones por invalidez son las mismas que para vejez. En el caso de las pensiones por montepío, el beneficio entregado a cónyuges o convivientes es del 40% de la pensión que recibía el afiliado/a o que hubiese recibido. En caso de que existiese solo un beneficiario, el monto sería del 60%. Para el caso de orfandad, el beneficio es del 20% de la pensión que recibía o que hubiese recibido el afiliado/a fallecido por cada hijo menor de 18 años (o que presente invalidez), así como también para los padres del fallecido/a en caso de no existir beneficiarios por viudez ni orfandad.

Para las pensiones mínimas y máximas de montepío, según menciona la Ley de Seguridad Social en su artículo artículo 234 (2009:56), la pensión mínima para orfandad y viudez será del 50% del SBU, mientras que la pensión máxima está definida en 4,5 SBU. Las pensiones de montepío por viudez y orfandad, se

³⁰ Obtenido del Banco Central del Ecuador, Boletines Estadísticos, Índice de Precios al Consumidor

ajustarán anualmente a partir del mes de enero de cada año, en 8,40% (Ley de Seguridad Social, 2009:56 – Art. 234).

Financiamiento

La Ley de Seguridad Social del Instituto Ecuatoriano (IESS), menciona en su artículo 4 que los recursos del Seguro General Obligatorio serán los siguientes (Ley de Seguridad Social, 2009:2):

1. La aportación individual obligatoria de los afiliados, para cada seguro;
2. La aportación patronal obligatoria de los empleadores, privados y públicos, para cada seguro, cuando los afiliados sean trabajadores sujetos al Código del Trabajo;
3. La aportación patronal obligatoria de los empleadores públicos, para cada seguro, cuando los afiliados sean servidores sujetos a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa;
4. La contribución financiera obligatoria del Estado, para cada seguro, en los casos que señala esta Ley;
5. Las reservas técnicas del régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional;
6. Los saldos de las cuentas individuales de los afiliados al régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio;
7. Los ingresos provenientes del pago de los dividendos de la deuda pública y privada con el IESS, por concepto de obligaciones patronales;
8. Los ingresos provenientes del pago de dividendos de la deuda del Gobierno Nacional con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social;
9. Las rentas de cualquier clase que produzcan las propiedades, los activos fijos, y las acciones y participaciones en empresas, administrados por el IESS;
10. Los ingresos por enajenación de los activos de cada Seguro, administrados por el IESS;
11. Los ingresos por servicios de salud prestados por las unidades médicas del IESS, que se entregarán al Fondo Presupuestario del Seguro General de Salud;
12. Los recursos de cualquier clase que fueren asignados a cada seguro en virtud de leyes especiales para el cumplimiento de sus fines; y,
13. Las herencias, legados y donaciones.

De todos estos literales, y para efectos del seguro de pensiones, es importante recalcar sobre las tasas de aportaciones de empleados y empleadores y el financiamiento estatal del 40% de las pensiones en curso de pago por parte del Estado (que surgió en el gobierno de Carlos Arroyo del Río, véase capítulo 2).

Dentro del sistema previsional ecuatoriano, se han determinado diferentes tasas de aportación para una misma contingencia según el sector de los trabajadores y sus actividades. Por esta razón, vale la pena resaltar estos porcentajes y diferenciarlos entre los grupos que se han definido. En tal propósito, como lo muestra la tabla N° 14 la resolución del Consejo Directivo No. 261 de 26 de mayo de 2009, estableció las tasas de aporte al IESS de la siguiente manera³¹:

³¹ La resolución mencionada establece las tasas de aportación para todos los seguros, es decir, para los seguros de pensiones, salud, riesgos del trabajo, cesantía, seguro social campesino y gastos de administración. Sin embargo, por el tema de la presente disertación, solo se mostrarán los porcentajes de cotización para el seguro de pensiones que es materia de la investigación.

Tabla N° 14
Tasas de aporte para el seguro de pensiones del IESS
(En porcentajes)

Tasas de aportes Seguro de Pensiones				
Grupo	Personal	Patronal	Total	
Privados/Clero secular	6.64%	3.10%	9.74%	
Empleados bancarios/municipales	8.64%	3.10%	11.74%	
Públicos/Magisterio/Función Judicial	8.64%	1.10%	9.74%	
Funcionarios servicio exterior	6.64%	3.10%	9.74%	
Trabajadores temporales industria Azucarera	12.34%	3.87%	16.21%	
Autónomos/Voluntarios	9.74%		9.74%	

Fuente: Resolución Consejo Directivo No. 261, mayo 2009, artículo 1

Elaboración: Fabián Vallejo Luzuriaga

Todos estos grupos a más de cotizar para los diferentes seguros del IESS, aportan también para el Seguro Social Campesino (como lo define la Ley y Constitución del país) y para los gastos de administración. Así también, y como lo determina la misma resolución en su artículo 2, los jubilados y pensionistas del seguro general obligatorio deberán seguir cotizando el 2,76% en función de lo que se defina en los balances actuariales para alcanzar el equilibrio financiero actuarial del seguro.

Financiamiento de los seguros adicionales

Así como el seguro general obligatorio, dentro del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), se han creado 4 seguros adicionales que tienen sus propias tasas de aportes. Los cuatro seguros adicionales son: para los maestros fiscales y de bienestar social, para los trabajadores gráficos, para los cortadores de caña permanentes, y para los cortadores de caña temporales. La tabla N° 15 muestra las tasas de aportación para cada uno de estos grupos (Resolución No. 261 del Consejo Directivo del IESS, 2009:Art3):

Tabla N° 15
Tasas de aporte para los seguros adicionales del IESS
(En porcentajes)

Tasas de aportes seguros adicionales				
Grupo	Personal	Patronal	Total	
Maestros fiscales y de bienestar social	5.00%	5.00%	10.00%	
Trabajadores gráficos	2.00%	6.00%	8.00%	
Cortadores de caña permanentes	2.00%	6.00%	8.00%	
Cortadores de caña temporales	4.00%	12.00%	16.00%	

Fuente: Resolución Consejo Directivo No. 261, mayo 2009, artículo 3

Elaboración: Fabián Vallejo Luzuriaga

Base de aportación trabajadores RISE

Los afiliados autónomos sin relación de dependencia y las personas naturales que se acogieron al Régimen Impositivo Simplificado (RISE), aportarán sobre una tabla definida por el IESS, que diferencia por ramas de actividad y según el rango salarial estimado, la base de aportación de cada trabajador/a. La tabla N° 16 define esta forma de cotización (Resolución Consejo Directivo IESS No. 261, 2009: Disposiciones Generales, Octava):

Tabla N° 16
Base presuntiva trabajadores RISE
(En Dólares USD)

Nivel	Ingreso Anual		Ingreso Mensual		Salario estimado						
	Desde	Hasta	Desde	Hasta	Comercio	Servicio	Manufactura	Construcción	Hoteles y Restaurantes	Transporte	Agrícolas /Minas
1	-	5000	-	417	170	170	170	170	170	170	170
2	5001	10000	417	833	170	170	170	170	170	170	170
3	10001	20000	833	1667	170	317	170	265	250	283	150
4	20001	30000	1667	2500	262	633	319	531	500	567	300
5	30001	40000	2500	3333	393	950	479	796	750	850	450
6	40001	50000	3333	4167	525	1267	639	1061	1000	1133	600
7	50001	60000	4167	5000	656	1584	798	1327	1250	1417	750

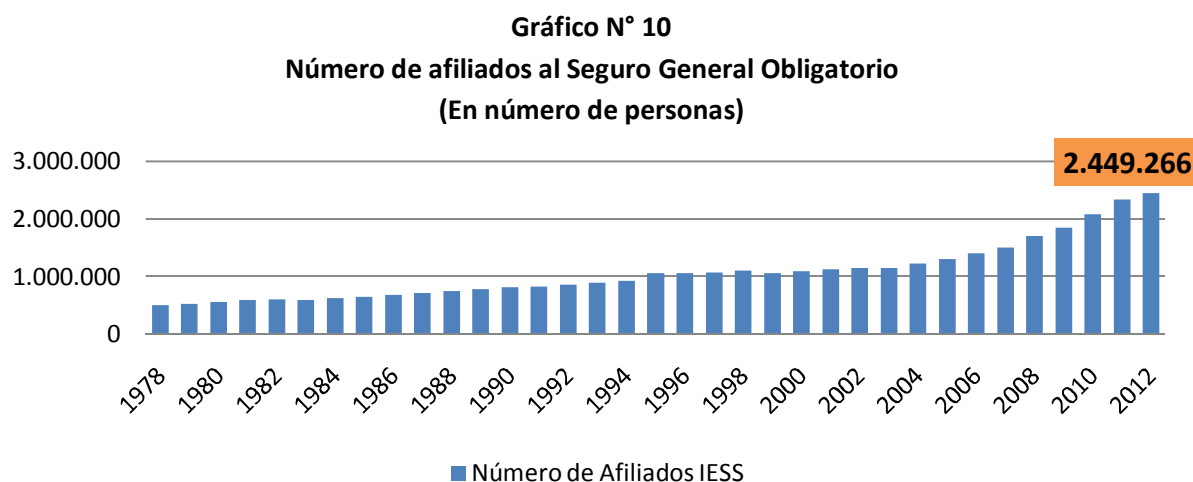
Fuente: Resolución Consejo Directivo No. 261, mayo 2009, Disposición General Octava

Elaboración: IESS

Los trabajadores que se acojan al RISE, deberán aportar sobre el salario estimado en función de la rama de actividad y del rango de ingresos mensuales en el que caiga. En ningún caso, un trabajador/a de este régimen, podrá aportar por un salario menor al SBU definido por el Ministerio de Relaciones Laborales.

Cobertura del sistema previsional ecuatoriano

Según presenta el Boletín Estadístico No. 18 elaborado por el IESS con información hasta el 2010, la población protegida y cotizante del Ecuador ha ido aumentando paulatinamente, así se muestra en el gráfico N° 10.

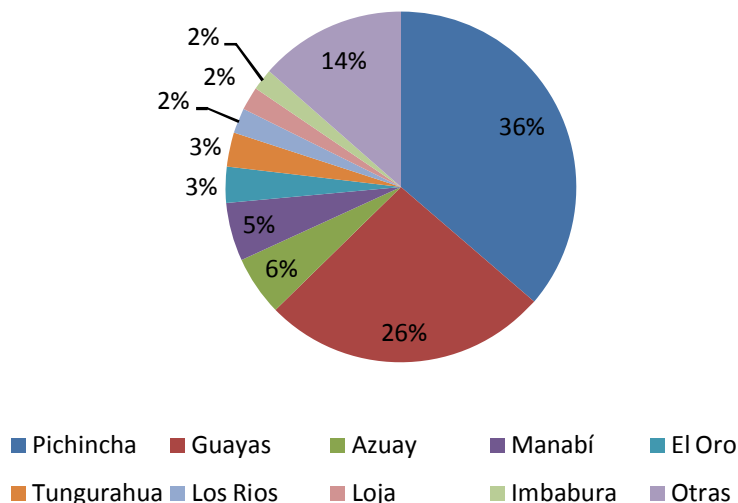


Fuente: Boletín estadístico No. 18, 2010:3. IESS

Elaboración: Fabián Vallejo Luzuriaga

Se debe destacar, que el número de afiliados/as al IESS seguro general, ha ido creciendo con el transcurso de los años, pues desde el 2010 hasta el 2011 se registro un crecimiento de 12,45%, y para el 2012 con respecto de 2011 los afiliados crecieron un 5,05%. Al 2012 se registró un número de protegidos por el seguro social campesino igual a 1.119.736 personas, de los cuales, 335.702 eran jefes de hogar y la diferencia (784.034) dependientes del seguro, así, el total de la población protegida para 2012 (seguro general más seguro social campesino) fue igual a 3.569.002 personas.

Gráfico N° 11
Distribución de afiliados por provincias 2012
(En porcentajes)

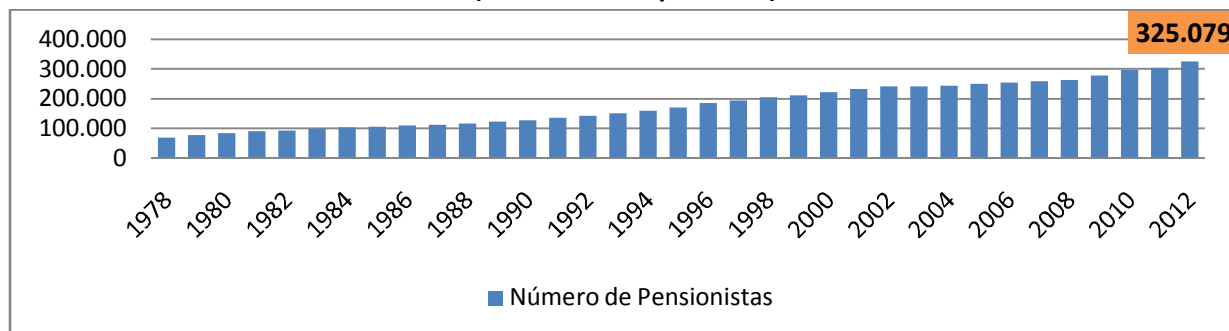


Fuente: Reporte Estadísticas, noviembre 2012:4

Elaboración: Fabián Vallejo Luzuriaga

Tal como muestra el gráfico N° 11, de los 2.449.266 afiliados/as al seguro general del IESS, Pichincha es la provincia que concentra la mayor cantidad de afiliados, representado el 36%, seguido se encuentra Guayas con una participación de 26%. Estas dos provincias concentran entre ellas el 62,65% de los afiliados/as.

Gráfico N° 12
Número de pensionistas al Seguro General Obligatorio
(En número de personas)



Fuente: Boletín estadístico No. 18, 2010:3. IESS

Elaboración: Fabián Vallejo Luzuriaga

El gráfico N° 12 muestra la evolución de los/as pensionistas desde 1978 hasta 2012. Al igual que la evolución del número de afiliados, los pensionistas también han ido incrementando a lo largo del tiempo. El número de pensionistas al seguro general a diciembre del 2012 fueron 325.079³², es decir, 7 puntos porcentuales más que lo registrado en el 2011. Del total de pensionistas el 66,2% fueron pensionistas por vejez, el 5,1% pensionistas por invalidez y el restante 28,7% pensionistas por montepío, en donde se incluye viudez y orfandad.

³² Información obtenida de los registros administrativos del IESS a diciembre de 2012

Tabla N° 17
Número de pensionistas del Seguro General 2012
(En número de personas)

	Número de pensionistas 2012			
	Vejez	Invalidez	Montepío	Total
Femenino	88,234	6,849	13,677	108,760
Masculino	126,883	9,762	79,674	216,319
Total	215,117	16,611	93,351	325,079

Fuente: Registros Administrativos IESS

Elaboración: Fabián Vallejo Luzuriaga

Como parte esencial de la información de cobertura del IESS, se encuentra los sueldos promedios de los afiliados/as cotizantes al seguro general. La importancia de esta información radica en que a partir de los sueldos promedios, se puede determinar los ingresos por contribuciones que tendrá el sistema, pues de la multiplicación de los sueldos promedios y el número de afiliados se obtiene la masa salarial que si multiplicamos por la tasa de cotización, obtendremos los ingresos por contribución del sistema.

Tabla N° 18
Evolución del sueldo promedio de los afiliados al seguro general del IESS 2012

Tipo	Sueldos promedio por tipo		
	Masculino	Femenino	General
Privado	566.08	477.37	532.44
Público	1,039.30	930.26	985.68
Voluntario	282.28	274.81	276.97
Total	647.52	583.45	621.34

Fuente: Información de evolución de la población del IESS - BIESS. Base de datos de Actividad Económica - BIESS.

Elaboración: Fabián Vallejo Luzuriaga

Al 2012, se registró un sueldo promedio de \$621,34 dólares, mayor que el registrado en 2011 igual a \$569 dólares.

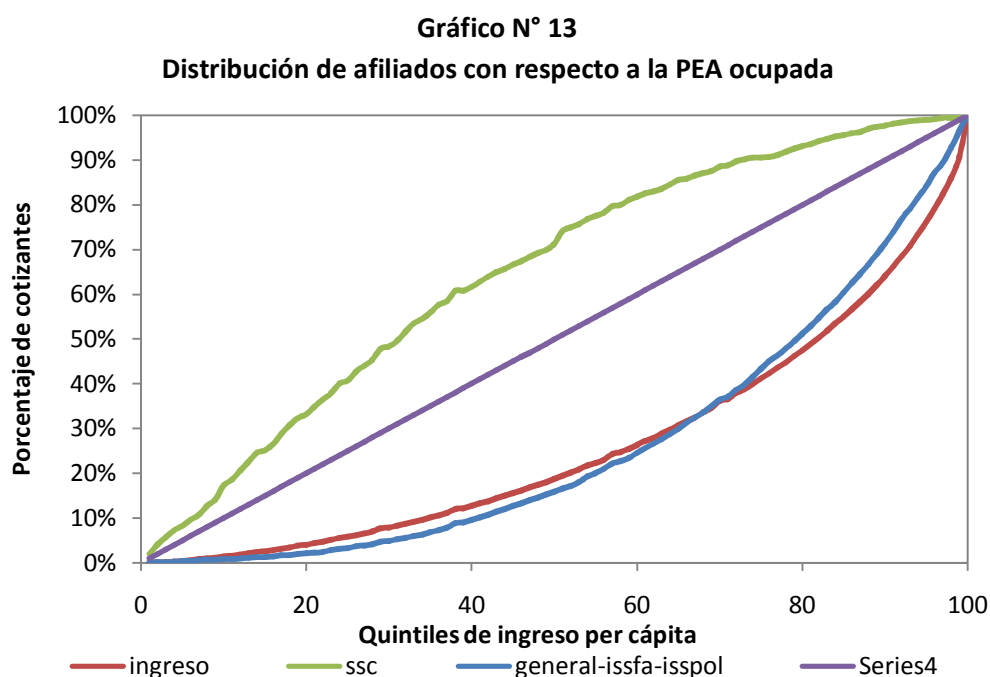
Tabla N° 19
Pensiones promedio de los/as pensionistas del seguro general del IESS

	Pensión promedio 2012			
	Vejez	Invalidez	Montepío	Total
Femenino	419.26	350.38	203.04	315.26
Masculino	479.41	384.57	108.47	448.82
Total	454.74	370.45	193.38	375.30

Fuente: Registros Administrativos IESS

Elaboración: Fabián Vallejo Luzuriaga

La tabla N° 19 muestra la pensión promedio que otorga el IESS a diciembre de 2012, la misma que es igual a \$375,30 dólares, es decir, 9,49% superior de la registrada en el 2011. De igual manera, la pensión promedio más alta del seguro de pensiones, lo registra las prestaciones por vejez,



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo, ENEMDU 2012

Elaboración: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, MCDS

Una de las estadísticas más importantes y reveladoras es la distribución de la cobertura con respecto de la PEA ocupada del país.

El gráfico N° 13 y la tabla N° 20 muestran uno de los resultados más interesantes en cuanto a la distribución de afiliados/as del seguro de pensiones del IESS. Se observa que existe una concentración de afiliados en los deciles de ingresos más altos, es decir, la mayor parte de afiliados/as cotizantes actuales del sistema de pensiones del IESS, son las personas de ingresos más altos del país. Entre los deciles 8 y 10, se concentra el 63% de afiliados cotizantes al IESS. Por otra parte, la distribución de afiliados en ISSFA e ISSPOL, es incluso más desigual que la distribución del ingreso, pues en los quintiles 4 y 5 (80% y 100% de la distribución) se concentran más del 60% de los afiliados/as. El Seguro Social Campesino (línea verde), es en cierta medida el más “pro-pobre” pues concentra más cantidad de afiliados entre los quintiles 2 y 3.

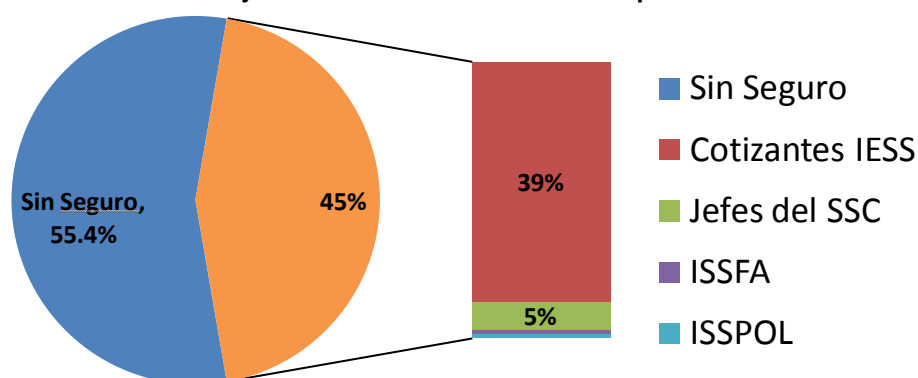
Tabla N° 20
Distribución de cotizantes del IESS, ISSFA/ISSPOL y SSC

Distribución de los cotizantes			
Deciles de ingreso	IESS	SSC	Issfa/Isspol
Decil 1	0.80%	17.20%	0.40%
Decil 2	1.30%	15.90%	0.00%
Decil 3	2.90%	15.20%	0.30%
Decil 4	4.70%	13.40%	0.40%
Decil 5	6.40%	9.50%	2.50%
Decil 6	8.90%	10.70%	2.20%
Decil 7	12.00%	6.80%	4.30%
Decil 8	14.80%	4.50%	14.00%
Decil 9	19.90%	4.50%	31.90%
Decil 10	28.30%	2.30%	43.90%

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo, ENEMDU 2012

Elaboración: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, MCDS

Gráfico N° 14
Porcentaje de cobertura sobre la PEA ocupada

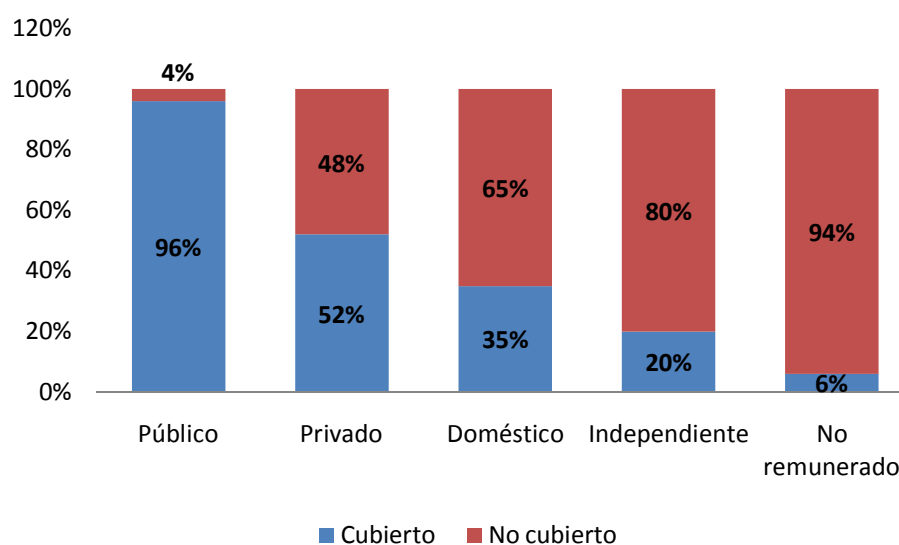


Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo, ENEMDU 2012

Elaboración: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, MCDS

Por otra parte, el gráfico N° 14 permite evidenciar el porcentaje de afiliados con respecto a la PEA ocupada del país. A diciembre de 2012 la PEA ocupada fue de 6.424.840 personas de 15 años y más, de los cuales el 55,4% no se encuentra afiliado/a a la seguridad social, es decir 3.557.736 personas. Del 45% afiliado, el 39% pertenece al IESS y porcentajes muy bajos a los demás regímenes. Esto nos da cuenta que el sistema de pensiones del IESS y en general la seguridad social del país, tiene una cobertura realmente baja, pues menos de la mitad de las personas que deberían cotizar lo están haciendo.

Gráfico N° 15
Cobertura sobre la PEA ocupada



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo, ENEMDU 2012

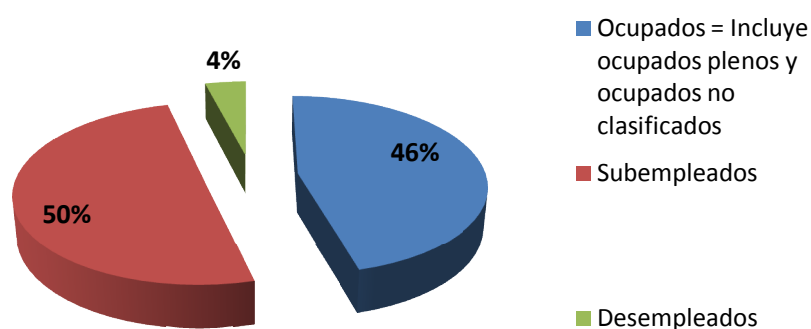
Elaboración: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, MCDS

Tal como muestra el gráfico N° 15, la cobertura previsional del IESS no solo está concentrada en las personas de mayores ingresos, sino en aquellos/as que gozan de tener un trabajo formal. Como muestra el gráfico N° 15, de los trabajadores públicos, el 96% de estos está cubierto por el seguro social, mientras que los trabajadores independientes o cuenta propia, apenas el 20% está cubierto, es decir el 80% restante no está protegido por la seguridad social. Peor aún en el caso de los/as trabajadores no remunerados (amas de casa por ejemplo), en donde el 6% está cubierto y el 94% no.

Estadísticas socio-demográficas del país

Para diciembre de 2012 el porcentaje de subempleados alcanzó el 50% de la PEA de 18 años y más, revelando así la informalidad del mercado laboral ecuatoriano. Es importante evidenciar que ante niveles altos de informalidad, el aseguramiento o la protección que brinda la seguridad social es cada vez más compleja, pues el afiliarse y contribuir por parte de las personas que no mantienen ingresos permanentes, es costosa.

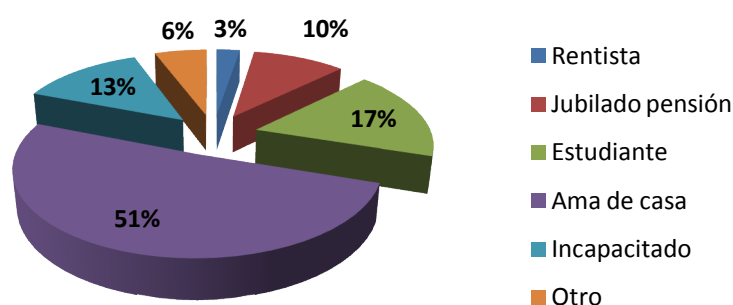
Gráfico N° 16
Estructura de la PEA de 18 años y más



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo, ENEMDU 2012

Elaboración: Fabián Vallejo Luzuriaga

Gráfico N° 17
Estructura de la PEI de 18 años y más

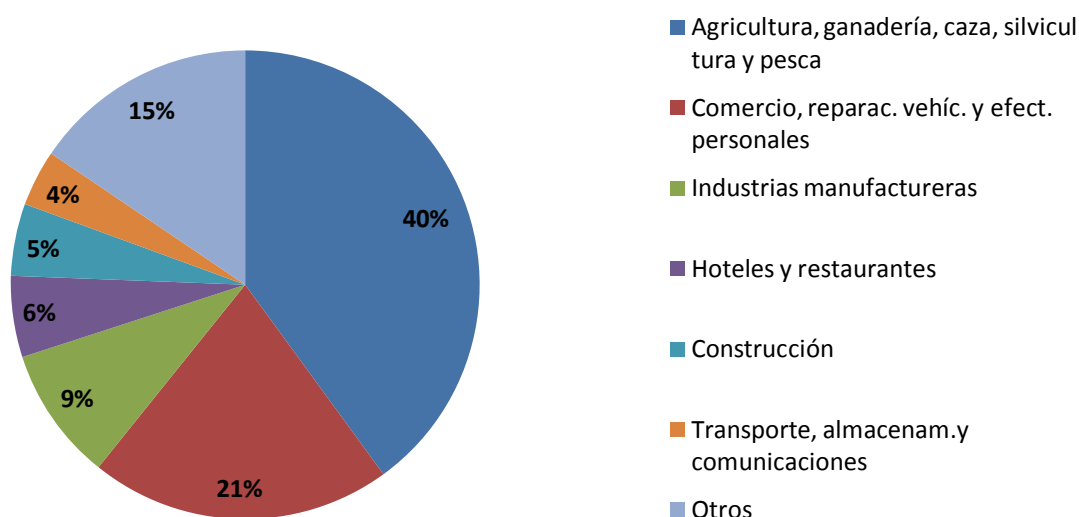


Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo, ENEMDU 2012

Elaboración: Fabián Vallejo Luzuriaga

Por su parte, la PEI (Población Económicamente Inactiva), la misma que se compone principalmente de los/as rentistas, jubilados/as, estudiantes, amas de casa e incapacitados, muestra una mayoría considerable a diciembre de 2012 de las amas de casa, registrando el 51% del total.

Gráfico N° 18
Distribución de subempleados por ramas de actividad



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo, ENEMDU 2012

Elaboración: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, MCDS

Otras de las características importantes de nuestro mercado laboral, es la distribución de los subempleados por ramas de actividad. Según la ENEMDU 2012, la mayor parte de los subempleados se concentra en la rama de agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca con un total del 40% de los subempleados. Seguido se encuentra el sector de comercio con un 21% y la desagregación de otros por incluir a: explotación de minas y canteras, suministros de electricidad, gas y agua, intermediación financiera, organizaciones y órganos extraterritoriales, por mencionar a los más importantes.

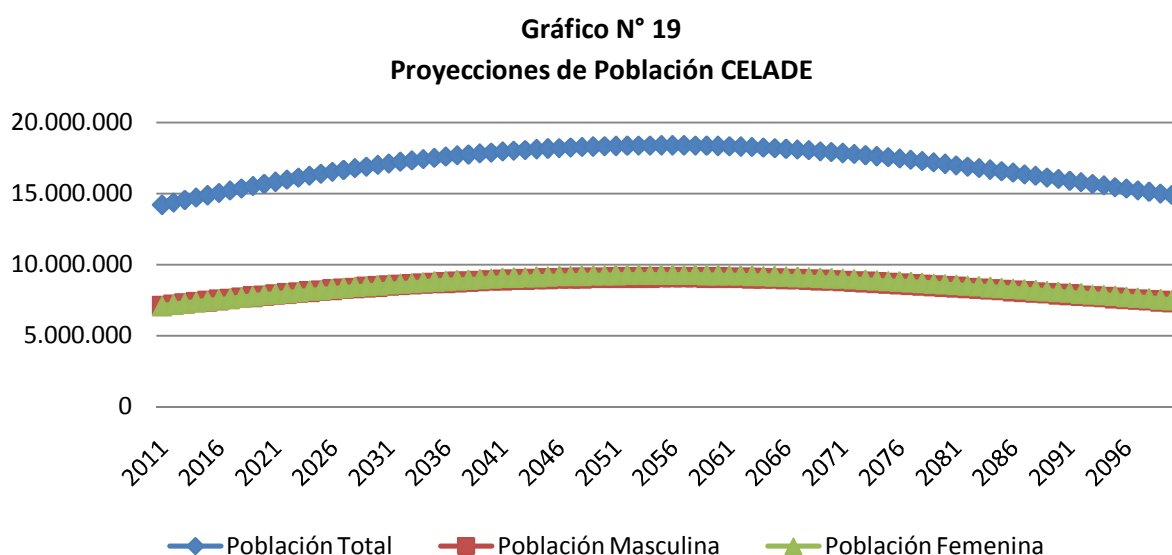
Es lógico imaginar que las proyecciones de población son relevantes a la hora de determinar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones que involucran aspectos de esquemas de reparto. El envejecimiento poblacional significa que en un futuro habrá menos afiliados/as cotizantes que financien a

un pensionista, y por lo tanto los gastos previsionales aumentarán notablemente en el mediano y largo plazo. El envejecimiento de la población, afecta en la sostenibilidad de los sistemas únicamente de reparto en donde existen conceptos como la solidaridad inter-generacional, pues en los sistemas de capitalización individual el envejecimiento de la población no afecta en lo absoluto a la sostenibilidad del mismo, dado que la pensión que reciben los beneficiarios/as depende únicamente de sus aportes personales a su cuenta individual, lo que se acumulará hasta que este/a sea un adulto/a mayor.

El sistema previsional del Ecuador contiene aspectos de los esquemas de reparto que involucra principios de solidaridad inter-generacional; y que por lo tanto, el envejecimiento poblacional tiene un efecto directo en la salud financiera actuarial del mismo.

El análisis de la población se lo debe ligar a tres temas fundamentales: la tasa de sostenimiento, la esperanza de vida de adultos mayores, y las proyecciones poblacionales. En este sentido, merece la pena mostrar las proyecciones de población que serán utilizadas más adelante para la obtención de los resultados del modelo actuarial realizado por la OIT para la determinación de la sostenibilidad del seguro de pensiones del IESS.

Las mencionadas proyecciones de población fueron obtenidas del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), las mismas que son proyectadas quinquenalmente, a partir del 2005 hasta el 2100.



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, CELADE

Elaboración: Fabián Vallejo Luzuriaga

Las proyecciones poblacionales muestran que la población ecuatoriana va a exhibir un crecimiento hasta el 2045 aproximadamente, a partir del cual, empezará a decrecer tanto la población masculina como femenina. Si ligamos el envejecimiento poblacional a la tasa de sostenimiento o de dependencia del seguro de vejez, invalidez y muerte del IESS, observamos que actualmente existen 7 afiliados por cada pensionista. A medida que la población envejece, y que el número de adultos mayores es superior al número de afiliados jóvenes, esta tasa de sostenimiento disminuirá con el tiempo, afectando la sostenibilidad del sistema de pensiones del IESS.

Además de las proyecciones poblacionales y la tasa de sostenimiento, la esperanza de vida juega un papel fundamental en la sostenibilidad de los sistemas de pensiones (de reparto), pues determinan cuanto tiempo habrá que financiar la pensión a una persona promedio. A medida que la esperanza de vida aumenta, el sistema tendrá que pagar en promedio por más tiempo una pensión a sus beneficiarios.

Tabla N° 21
Esperanza de vida y edad media de la población ecuatoriana

	Años	Hombres	Mujeres	Total
Esperanza de Vida	2010-2015	72.91	78.81	75.79
	2015-2020	73.64	79.54	76.52
	2020-2025	74.32	80.22	77.2
Edad media de jubilación		64.15		

Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales y Económicos del Ecuador, SIISE. Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS – Actuarial Consultores

Elaboración: Fabián Vallejo Luzuriaga

La esperanza de vida al nacer muestra una esperanza de vida mayor para las mujeres que para los hombres, así por ejemplo entre el 2015 – 2020, las mujeres en promedio vivirán hasta los 79,54 años mientras que los hombres 73,64 años. De la misma manera, la edad media de jubilación en el país bordea los 64 años de edad, es decir, la mayor parte de la población afiliada ecuatoriana se jubila en promedio a los 64 años de edad. Es importante relacionar este tema con la esperanza de vida de los adultos mayores, es decir de las personas de 65 años y más. Se puede mencionar que el sistema de pensiones ecuatoriano tiene que pagar por 15 años en promedio una pensión a sus afiliados.

Situación financiera del IESS

Para la presente sección se tomó como base el último informe de aprobación de valuaciones actuariales realizado por la Dirección Actuarial del IESS con corte a diciembre de 2010 y presentado en el año 2013³³, para así, poder realizar una futura comparación con los resultados obtenidos a través del modelo diseñado por la OIT (ILO-PENS), que se mostrarán en la última parte de este capítulo.

Supuestos económicos, financieros, actuariales y demográficos

En el año 2012 la tasa de inflación anual registró un total de 5,11%, mientras que en el 2013 se cerró con una variación anual de precios de 2,73%, situándose así por debajo del promedio de América Latina (7% y 5,58% respectivamente) y por lo tanto, parece razonable la suposición utilizada en el informe actuarial de 3% en promedio a partir de 2013 (Actuarial Consultores, 2012:15).

Por otro lado, la tasa de crecimiento del SBU ha registrado cifras, en el 2011 y 2012, considerablemente altas; pasando de \$240 dólares en el 2010 a \$264 dólares en el 2011, a \$292 dólares en el 2012, \$318 en el 2013 y finalmente \$ 340 en el 2014, lo que representa una tasa de crecimiento de 10% para el 2011 y 10,6% para 2012 y de 8,9% para 2013 y 6,9% al 2014. Es importante mencionar que el crecimiento que ha exhibido el SBU ha respondido a políticas más coyunturales que a decisiones técnicas, por lo tanto, suponer que el crecimiento salarial a partir del 2013 será 4% como se supone en el informe actuarial, podría considerarse bajo en relación con el crecimiento registrado en los últimos años.

La tasa de interés actuarial, la misma que sirve para calcular las reservas matemáticas, se supone en 4%, si se suma la tasa de interés actuarial más la tasa de inflación, obtenemos la tasa de rendimiento financiera de los fondos, misma que se supone en 7,1% en el informe actuarial. A estas tasas, parece importante ligar las tasas activas y pasivas referenciales, las mismas que registran al 2013 8,17% y 4,53% respectivamente, la diferencia entre estas dos tasas, 3,64% constituye el "spread" o lo que se conoce como la ganancia que

³³ Es necesario recordar que los informes actuariales del IESS se lo realizan cada tres años, así por ejemplo, el último informe actuarial presentado en el año 2013, tiene información con corte al 2010.

obtienen los bancos por su giro principal del negocio. Si comparamos la tasa de rendimiento financiera de los fondos de pensiones con el "spread", podemos decir que suponer una tasa de 7,1% es bastante razonable.

La tabla N° 22 resume estos supuestos:

Tabla N° 22
Supuestos económicos, financieros y actuariales

	Hipótesis consensuadas		
	Escenario Pesimista	Escenario Moderado	Escenario Optimista
Tasa de interés actuarial	4%	4%	4%
Tasa promedio de crecimiento de sueldos	4%	4%	4%
Tasa de crecimiento de afiliados hombres	1.22%	1.25%	1.28%
Tasa de crecimiento de afiliadas mujeres	1.50%	1.60%	1.70%
Tasa de crecimiento de pensionistas	1.50%	1.45%	1.40%
Tasa de crecimiento de rentas de vejez	4.90%	4.90%	4.90%
Tasa de crecimiento de rentas de invalidez	4.90%	4.90%	4.90%
Tasa de crecimiento de rentas de viudedad	4.90%	4.90%	4.90%
Tasa de crecimiento de rentas de orfandad	4.90%	4.90%	4.90%
Tasa de crecimiento de renta del SBU	4%	4%	4%

Fuente: Informe de Valuaciones Actuariales, 2012:15

Elaboración: Fabián Vallejo Luzuriaga

Los indicadores demográficos juegan un papel fundamental en los análisis actuariales de los sistemas de pensiones (de reparto). En este sentido, el informe actuarial realizado por la Dirección Actuarial del IESS y revisado por la Consultora Actuarial (2012:18), expone los siguientes indicadores demográficos del país:

Tabla N° 23
Indicadores demográficos

Indicadores demográficos	
Variable	Valor
Tasa de crecimiento de la población	1.95%
Tasa de natalidad	15,4 nacimientos por cada 1000 personas
Tasa de mortalidad	4,3 defunciones por cada 1000 personas
Tasa de mortalidad infantil	14,6 defunciones por cada 1000 nacidos vivos
Tasa de fertilidad	2,4 niños nacidos por mujer fértil
Esperanza de vida al nacer - Hombres	72 años
Esperanza de vida al nacer - Mujeres	78 años

Fuente: Informe de Valuaciones Actuariales, 2012:18

Elaboración: Fabián Vallejo Luzuriaga

Según las proyecciones de población, el Ecuador aún cuenta con una mayor parte de su población joven que adulta. El último Censo de Población y Vivienda (2010), muestra que el mayor porcentaje de la población se agrupa entre las edades de 0 a 14 años, registrando el 31,3% de la población, seguido se encuentra las personas entre 15 a 29 años en donde se agrupa el 27% de la población, con lo que entre 0 a 29 años se encuentra el 58,3%, mientras que de 60 a 74 años se encuentra el 6,7% de la población (Informe de Valuaciones Actuariales, 2012:17).

Con estos antecedentes, se puede mencionar que el Ecuador todavía mantiene un bono demográfico importante, en el que las personas activas (entre 15 y 65 años de edad), son más que las inactivas (entre 0

a 14 años y mayores que 65). Por esta razón, mantener un supuesto de 1,95% de tasa de crecimiento poblacional, parece ser bastante razonable.

Tal como se verá más adelante, es importante realizar una comparación de los supuestos utilizados en el informe actuarial, con los que se utilizarán en el modelo ILO-PENS, para así poder realizar un análisis crítico de ellos.

Resultados actuariales del seguro de invalidez, vejez y muerte

Después de revisar los supuestos económicos, financieros, actuariales y demográficos utilizados en el informe mencionado, es preciso mostrar los resultados obtenidos en el mismo a fin de conocer la situación financiera actuarial del seguro de invalidez, vejez y muerte del IESS (IVM).

En un resultado actuarial, hay que tener en cuenta dos factores que influyen en mayor medida: el tiempo de proyección y la tasa de descuento utilizada. El tiempo de proyección porque a medida que la estimación crece, es decir, se proyecta a más años, el sistema deberá necesitar más recursos para hacer frente a las obligaciones futuras. Y la tasa de descuento, porque determina el valor actual presente de los flujos tanto de ingresos como de egresos; a una tasa mayor, los flujos descontados serán menores y a una tasa menor serán mayores. Por esta razón, en un análisis de resultados actuariales, las diferencias entre estos pueden darse por estas dos variables, y por lo tanto es importante definir cuál será el tiempo de proyección y la tasa a la que se descontarán los fondos.

En este sentido, en el informe actuarial el tiempo de proyección se definió hasta el 2050, es decir 40 años contados a partir de la fecha de corte 2010. Por su parte, la tasa de interés actuarial o la tasa que surge de la relación entre la tasa de rendimiento de los fondos y la tasa de descuento es en promedio 4%.

Tabla N° 24
Resultados Actuariales Seguro de Vejez, Invalidez y Muerte (RIM)
31 de diciembre 2010
(En miles de dólares)

Resultados obtenidos del Balance Actuarial del Seguro de Vejez, Invalidez y Muerte	
Activo	162,948,647
Deuda del estado por el 40% de las pensiones pagadas	1,225,930
Patrimonio (Fondo Capitalizado)	3,553,372
Contribución del Estado al 40% de las pensiones en curso de pago 2011	596,983
Contribución del Estado al 40% de las pensiones en curso de pago 2012 - 2050	65,267,613
Valor actual presente de los aportes de los afiliados y beneficiarios 2011	1,599,540
Valor actual presente de los aportes futuros de los afiliados 2012 - 2050	89,073,519
Valor actual presente de los aportes futuros de pensionistas 2012 - 2050	1,631,690
Pasivo	168,090,287
	127,449,675
Valor actual presente del costo de las rentas por vejez	
Valor actual presente del costo de las rentas por invalidez	4,757,189
Valor actual presente del costo de las rentas por viudedad	26,356,519
Valor actual presente del costo de las rentas por orfandad	6,098,108
Valor actual presente del costo del auxilio de funerales	1,039,273
Valor actual del gasto administrativo	2,389,523
Déficit Actuarial	(5,141,640)

Fuente: Informe de Valuaciones Actuariales, 2012:44

Elaboración: Fabián Vallejo Luzuriaga

Al 31 de diciembre de 2010 el seguro de pensiones del IESS, tiene unos activos iguales a \$162.948 millones de dólares. Estos activos se componen de los ingresos por contribuciones de los futuros afiliados/as al sistema entre el 2012 y 2050, de los actuales afiliados/as y de los pensionistas (recordemos pues que los jubilados y pensionistas aportan el 2,76% según menciona la Resolución No. 261).

El sistema previsional del Ecuador se financia además con el aporte estatal equivalente al 40% de las pensiones en curso de pago, lo que representa el 40,1% de los activos totales del sistema, mientras que los ingresos por contribuciones de los futuros afiliados entre 2012 y 2050, representan el 54,7% del total de activos.

Por otro lado, el sistema de pensiones del IESS registró unos pasivos iguales a \$168.090 millones de dólares, los mismos que se componen de los gastos prestacionales y de los gastos administrativos.

De los gastos por pensiones, el que más llama la atención es el gasto por prestaciones de vejez, pues representa el 75,8% de los gastos totales del sistema, seguido de las pensiones por viudedad que representaron el 15,7% del total de pasivos.

La diferencia entre los activos y pasivos del sistema previsional ecuatoriano, da como resultado un déficit actuarial de \$5.141 millones de dólares, equivalentes al 9% del PIB al 2010 (Informe Actuarial, 2012:44). Estos resultados son bajo un escenario moderado pues el informe fue realizado bajo tres escenarios; un pesimista, moderado y optimista. Es de suma importancia resaltar que el déficit actuarial de \$5.141 millones de dólares incluye la contribución del Estado del 40% de las pensiones en curso de pago, pues en caso de descontar esta aportación, el déficit actuarial incrementaría en 14 veces más, es decir registraría un total de \$70.409 millones de dólares³⁴.

Funcionamiento del modelo ILO-PENS

El modelo de pensiones utilizado en la presente disertación fue desarrollado por la Organización Internacional del Trabajo, a quienes pertenecen todos los derechos de autor. El modelo fue obtenido a través del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, institución a la que el autor de la investigación es parte y que además fue capacitado por el personal interno del Ministerio en el manejo del modelo. Sin embargo, los resultados obtenidos y las conclusiones presentadas son entera responsabilidad del autor de la disertación y en ningún caso pertenecen al pensamiento de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Principales características del modelo

El Modelo de pensiones diseñado por la OIT (ILO-PENS), forma parte de los modelos que la Organización Internacional del Trabajo ha desarrollado. En este sentido, la familia de modelos diseñados por la OIT se compone de tres modelos principales: uno de presupuesto social (ILO-SOCBUD), el mismo que proyecta gastos e ingresos de los sistemas generales de protección social, otro de los sistemas nacionales de salud (ILO-HEALTH) y el modelo de pensiones (ILO-PENS).

El modelo de pensiones (ILO-PENS) es un modelo de proyección que sirve de base para realizar informes actuariales de esquemas de pensiones y que permite mostrar estimaciones de los gastos e ingresos futuros que tendrá el sistema, así como de las bases de cotización y de la evolución del fondo acumulado según los diferentes esquemas de financiamiento de los regímenes de pensiones (Organización Internacional del Trabajo (OIT), 1998:VII).

El modelo de pensiones, estima los costos futuros del sistema con el método denominado “descomposición de las cohortes” y además las distintas situaciones (estatus) de una persona, así a estas cohortes de edad, asigna valores promedio como el salario medio, la pensión media que se proyectan cada año (Organización Internacional del Trabajo (OIT), 1998:VII).

En resumen, el modelo ILO-PENS permite determinar 4 proyecciones principales:

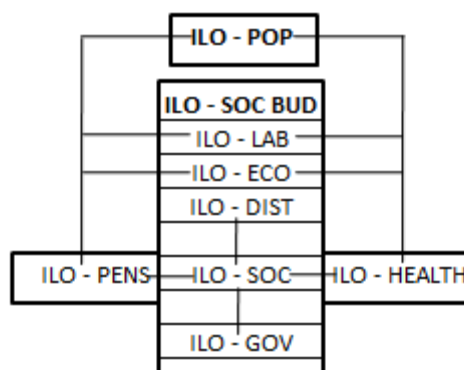
1. La proyección de los gastos prestacionales futuros y de los ingresos previsionales mediante simulaciones anuales.

³⁴ Para ver las recomendaciones de la Consultora Actuarial para reducir el déficit actuarial del seguro de pensiones, véase Anexo E

2. Tasas de cotización futuras por dos métodos de financiación diferentes (PAYG y prima media general).
3. Proyección de la evolución del fondo o de las reservas del sistema.
4. Análisis de sensibilidad ante cambios paramétricos del sistema.

El mencionado modelo se alimenta a su vez de tres modelos adicionales: el ILO-POP, el mismo que proyecta datos poblacionales del país, ILO-ECO, el mismo que revela estadísticas económicas, y el ILO-LAB que trata sobre estadísticas laborales. En el gráfico inferior, se puede ver la interrelación entre los modelos diseñados por la OIT.

Gráfico N° 20
Interrelación entre los modelos diseñados por la OIT



Fuente: Guía Técnica ILO-PENS, OIT, 1998:5

Elaboración: Organización Internacional del Trabajo, OIT

Estructura general del modelo

Tal como se menciona en la guía técnica desarrollada por la OIT (1998:9), el modelo ILO-PENS basa su análisis en dos etapas: en la primera estima los gastos y los ingresos futuros del sistema y en la segunda, utilizando el anterior resultado, proyecta la evolución del fondo para poder determinar la tasa de cotización necesaria del régimen de pensiones. Veamos primero la etapa inicial.

Estimación de los costos e ingresos del sistema

El modelo ILO-PENS, trabaja por descomposición de cohortes de edad y el estatus de una persona. En otras palabras, para cada generación (cohorte de edad), la transición de una cohorte se mide por el paso de la actividad, inactividad y pensionista, es decir cuando una persona pasa de ser activa a inactiva y posteriormente a pensionista; esto se lo realiza a través de la utilización de probabilidades actuariales como la tasa de mortalidad, natalidad, tasa de entrada y de salida a la jubilación, invalidez y muerte y la aplicación de los requisitos de acceso a las prestaciones (condiciones de elegibilidad).

De esta manera, los ingresos previsionales se obtienen de la multiplicación del número de afiliados cotizantes por los sueldos promedio por cohorte de edad y de este resultado - que se denomina masa salarial- se multiplica por la tasa de cotización (Organización Internacional del Trabajo (OIT), 1998:9), es decir:

$$[1] \quad \text{Base de cotización} = \text{número de cotizantes} * \text{sueldos promedio} * \text{tasa de cotización}$$

Por otro lado, los gastos previsionales se los calcula a partir de la sumatoria de las prestaciones otorgadas en el año previo por el factor de sobrevivencia y el factor de ajuste de las pensiones, más las prestaciones otorgadas recientemente. En otras palabras:

[2]

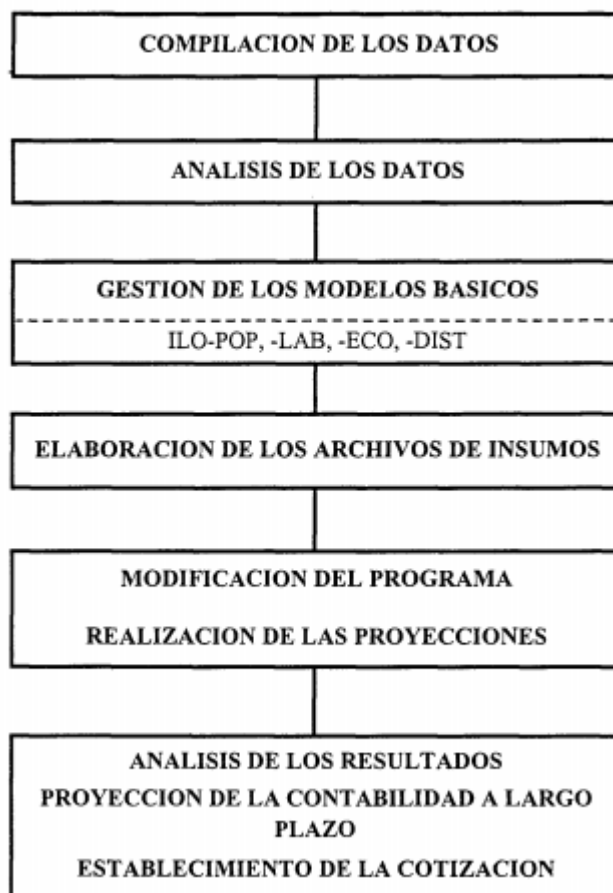
$$G = (\text{gasto del año anterior} * \text{tasa de sobrevivencia} * \text{factor de ajuste de las pensiones}) + \text{pensiones concedidas}$$

Estimación de la población cubierta

La población activa se estima a través de la multiplicación de las tasas de cobertura por la población básica proyectada por edad y por sexo. Las tasas de cobertura dependen de las tasas de participación en la fuerza laboral, tasa de desempleo y las experiencias pasadas (Organización Internacional del Trabajo (OIT), 1998:11).

Para todas las transiciones ya sea de activos a pensionistas, o de activos a activos, de pensionistas a pensionistas se simulan mediante la utilización de probabilidades de transición, estas probabilidades son: la tasa de mortalidad, tasa de entrada y salida a invalidez y la tasa de entrada y salida a vejez (retiro). En resumen, para el desarrollo del modelo ILO-PENS, se deben seguir los siguientes pasos:

Gráfico N° 21
Proceso de aplicación del modelo
FLUJO GENERAL DE LAS VALUACIONES ACTUARIALES



Fuente: Guía Técnica ILO-PENS, OIT, 1998:31

Elaboración: Organización Internacional del Trabajo, OIT

Sostenibilidad del sistema de pensiones del IESS

Supuestos y parámetros

El año base para las proyecciones realizadas en el ILO-PENS, es el 2012. La razón de escoger el 2012 y no el 2013 fue porque para el último año, no toda la información disponible se entregó desagregada por edades simples y sexo, además de no tener disponibles los balances cerrados al 31 de diciembre de 2013. Por otra parte, el número de años de proyección fueron 40, es decir desde el 2012 hasta el 2052.

Si comparamos estos dos primeros supuestos con los utilizados en el último informe actuarial, podemos establecer pequeñas diferencias que no afectan en lo absoluto a la comparación de resultados, es decir son perfectamente comparables. El primero y más importante, es que el número de años de proyección es el mismo en los dos casos, lo cual permite comparar los resultados; esta fue la razón principal de establecer 40 años de proyección; para mantener coherencia con los supuestos utilizados por el IESS. El segundo y menos importante son los años bases, a pesar de que en el informe actuarial el año base fue 2010 y en el modelo ILO-PENS fue 2012, esto no perjudica en lo absoluto a la comparación de resultados, pues las tendencias deberían ser comparables. Importante mencionar que la comparación de resultados entre uno y

otro modelo depende en gran medida de la metodología usada, si tenemos metodologías muy distintas, los resultados podrán ser no comparables.

Tabla N° 25
Supuestos de proyección

Año base	2012
Número de años de proyección	40

Fuente: Modelo ILO-PENS.

Elaboración: Fabián Vallejo Luzuriaga

Por su parte, los supuestos económicos, de cobertura y políticos se resumen a continuación:

Tabla N° 26
Supuestos utilizados en el modelo ILO-PENS

Variable	Escenario Pesimista	Escenario Moderado	Escenario Optimista
Supuestos Económicos			
Tasa de inflación	3.2%	3.2%	3.2%
Tasa de crecimiento salarial (nominal)	4.9%	4.9%	4.9%
Tasa de interés	7.2%	7.2%	7.2%
Supuestos de Cobertura / régimen			
Tasa de crecimiento de afiliados HOMBRES	1.61%	1.76%	1.99%
Tasa de crecimiento de afiliados MUJERES	2.04%	2.23%	2.33%
Tasa de crecimiento de afiliados totales	1.78%	1.95%	2.13%
Tasa de crecimiento de renta de vejez e invalidez	Tabla ley reformatoria	Tabla ley reformatoria	Inflación (3.2%)
Tasa de crecimiento de renta de viudedad y orfandad	8.40%	8.40%	Inflación (3.2%)
Supuestos Políticos			
Pago de la contribución estatal (40%)	No Paga Estado 40%	Pago del 40% de aporte estatal	Pago del 40% de aporte estatal

Fuente: Modelo OIT

Elaboración: Fabián Vallejo Luzuriaga

Dentro de los supuestos económicos se ha establecido una inflación promedio de 3,2%, este supuesto se fundamenta en la programación cuatrienal proporcionada por el Ministerio Coordinador de la Política Económica (MCPE) para los años 2013-2017 según el Presupuesto General del Estado. En los tres escenarios la tasa de inflación se mantiene constante por varias razones; en el escenario pesimista y moderado, porque las pensiones de vejez e invalidez no se ajustarán por la inflación sino por la tabla actual definida en la Ley Reformatoria de noviembre del 2010. Por otra parte, para el escenario optimista es una tasa moderada suponer un 3,2% en promedio, que comparada con el supuesto inflacionario del informe actuarial del IESS, es muy similar e igual a 3%.

Se ha supuesto una tasa de crecimiento salarial promedio de 4,9%; tasa muy similar a la establecida en los supuestos del informe actuarial del IESS igual a 4%. En ninguno de los dos casos (informe actuarial y modelo ILO-Pens), la tasa de crecimiento salarial se modifica entre los distintos escenarios con el objetivo de establecer comparabilidad, es decir, nos aseguramos que los flujos de ingresos prestacionales cambien exclusivamente por la dinámica de crecimiento poblacional o de sus afiliados y no por el crecimiento salarial.

De la misma forma, la tasa de interés se ha supuesto en promedio 7,2%, la mencionada tasa no se modifica en ninguno de los tres escenarios por la misma razón anterior, es decir para que exista comparabilidad de resultados entre ellos. Dado que la tasa de interés determina la tasa de descuento, ante un cambio de la primera tendremos un cambio de la segunda; y esto, no permitirá comparar los resultados en términos actuariales porque están descontados a tasas distintas, lo que influirá en los flujos descontados de ingresos y egresos.

Con respecto a los supuestos de cobertura del régimen, se han establecido tasas de crecimiento diferente de afiliados hombres y mujeres y por sector (público y privado), llegando así a tasas de cobertura distintas en cada uno de los escenarios expuestos. Para poder establecer los diferentes crecimientos promedios entre los tres escenarios, se cambió la tasa de cobertura máxima en diferentes períodos de tiempo. Esto se lo hizo únicamente para los afiliados/as del sector privado pues el sector público ya registra tasas de cobertura del 100%. En el caso de los/as trabajadores del sector privado se puede todavía pensar en una ampliación de su cobertura, puesto que no todas las personas que deben cotizar a la seguridad social lo hacen necesariamente. La tabla N° 27 expone estos supuestos.

Tabla N° 27
Tasas de cobertura

Tasas/Periodo	Supuestos de Cobertura / Tasas							
	2012	2013	2014	2015	2020	2030	2040	2050
Tasa de cobertura Trabajadores Públicos								
Pesimista	95.1%	91.5%	92.3%	93.1%	96.5%	100.0%	100.0%	100.0%
Moderado	95.1%	91.5%	92.3%	93.1%	96.5%	100.0%	100.0%	100.0%
Optimista	95.1%	91.5%	92.3%	93.1%	96.5%	100.0%	100.0%	100.0%
Tasa de cobertura Trabajadores Privados								
Pesimista	62.8%	63.5%	64.3%	65.1%	68.3%	73.4%	73.9%	74.1%
Moderado	62.8%	64.8%	66.9%	68.9%	74.0%	79.2%	81.2%	82.6%
Optimista	62.8%	66.1%	69.5%	72.8%	84.2%	90.7%	92.0%	92.0%
Tasa de cobertura Total								
Pesimista	67.5%	67.6%	68.4%	69.2%	72.5%	77.4%	77.9%	78.0%
Moderado	67.5%	68.7%	70.6%	72.5%	77.3%	82.4%	84.0%	85.2%
Optimista	67.5%	69.9%	72.8%	75.8%	86.0%	92.1%	93.2%	93.3%

Fuente: Modelo OIT

Elaboración: Fabián Vallejo Luzuriaga

Tal como se presenta en la tabla N° 27, se han supuesto distintas tasas de cobertura para los trabajadores del sector privado por cada período de tiempo. Para el escenario pesimista, la tasa de cobertura al 2015 es 4 puntos porcentuales menos que en el escenario moderado y 8 puntos porcentuales menos que en el escenario optimista y para el 2050 se alcanza una tasa de cobertura de 74,1% en el escenario pesimista, 82,6% en el moderado y 92% en el optimista.

Estas tasas de cobertura conjuntamente con las tasas de cobertura para trabajadores públicos, dan como resultado al 2015 una tasa de cobertura total o de asalariados (públicos + privados) de 72,5% en el escenario moderado, 69,2% en escenario pesimista y 75,8% en el optimista.

Una vez establecidas estas tasas, podemos obtener los distintos crecimientos promedios entre los tres escenarios, en el que la tasa de crecimiento de afiliados en general para el escenario moderado es igual a 1,95% (véase tabla N° 26).

Comparando estas tasas de crecimiento de afiliados con las tasas establecidas en el informe actuarial, podemos notar que las primeras son mayores a las segundas. Esta diferencias se puede ver explicada en los diferentes años bases establecidos en cada uno de los modelos, y por consiguiente el importante crecimiento de afiliados del 2011 con respecto al 2010 y del 2012 con respecto al 2011 (12,45% y 5% respectivamente).

Es importante mencionar que en el modelo diseñado por la OIT la tasa de crecimiento de los pensionistas no se la puede modificar, es decir esta variable proviene como el resultado de la evolución de los afiliados y

de probabilidades de retiro, muerte, salida e invalidez y por lo tanto no es una variable endógena que se puede establecer. No así, en el informe actuarial realizado por el IESS, se establecen diferentes tasas de crecimiento de los pensionistas para cada escenario.

Las tasas de crecimiento de rentas de vejez, invalidez, viudedad y orfandad son bastante diferentes entre los dos modelos. En el modelo diseñado por la OIT, se ha establecido que para el escenario pesimista y moderado la tasa de crecimiento de rentas de vejez e invalidez se lo realizará tal como se establece en la actual Ley de Seguridad Social. En la Ley Reformativa a la Ley de Seguridad Social, de noviembre de 2010 se estableció una tabla de actualización de rentas de vejez e invalidez que va desde 16,16% para las pensiones de hasta 0,5 SBU, hasta 4,31% para pensiones mayores a 2,5 SBU. Esta misma suposición se mantiene en el escenario pesimista porque suponer una tasa de crecimiento de esta naturaleza implica actualizar todas las pensiones por encima de la inflación, y por lo tanto influye en gran medida en un gasto prestacional elevado. Por otra parte, en el escenario optimista se ha supuesto que las mencionadas pensiones se ajusten por la inflación.

Por otro lado, en el informe actuarial del IESS, se ha supuesto tasas iguales de crecimiento para rentas de vejez, invalidez, viudedad y orfandad y entre los tres escenarios igual a 4,9%. Con lo establecido anteriormente, y tal como lo ha establecido la ley, suponer tasas de crecimiento de 4,9% parece ser muy conservador.

Adicionalmente, la misma Ley Reformativa de noviembre de 2010 en su artículo 234, ha establecido que las pensiones de viudedad y orfandad crezcan a un 8,40%; porcentaje que se ha mantenido en los escenarios pesimista y moderado y se ha modificado por la inflación en el escenario optimista.

Para concluir, se ha establecido un supuesto de carácter político referente al pago o no del 40% de las pensiones en curso de pago por parte del Estado. Se ha decidido tomar en cuenta esta variable por la gran influencia que tiene en el déficit/superávit financiero anual, en el que en el escenario pesimista se ha supuesto que el Estado (gobierno) no paga el 40% de las pensiones en curso de pago, mientras que en el escenario moderado y optimista si lo hace.

Parámetros de cálculo de la pensión

Antes de presentar los resultados obtenidos por el modelo ILO-PENS de la OIT, es importante recordar los parámetros de cálculo de la pensión que fueron introducidos en la programación del modelo.

Tabla N° 28
Parámetros de cálculo de la pensión

Condiciones de elegibilidad	40 años sin límite de edad
	30 años de cotización con 60 de edad
	15 años de cotización con 65 de edad
	10 años de cotización con 70 de edad
	5 años de cotización para invalidez y muerte
Base de cálculo	Promedio de los 5 mejores años de cotización nominales
Tasa de reemplazo	43,75% + 1,25% (Num. Aportes - 5)
Pensiones máximas y mínimas	Mínima: entre 50% y 100% con 10 y 40 de cotización
	Máxima: entre 2,5 y 5,5 con 10 y 40 de cotización
Ajuste de pensiones en curso de pago	Entre 16,16% y 4,31% para pensiones entre 0,5 del SBU y 2,5 SBU

Fuente: Modelo ILO-PENS.

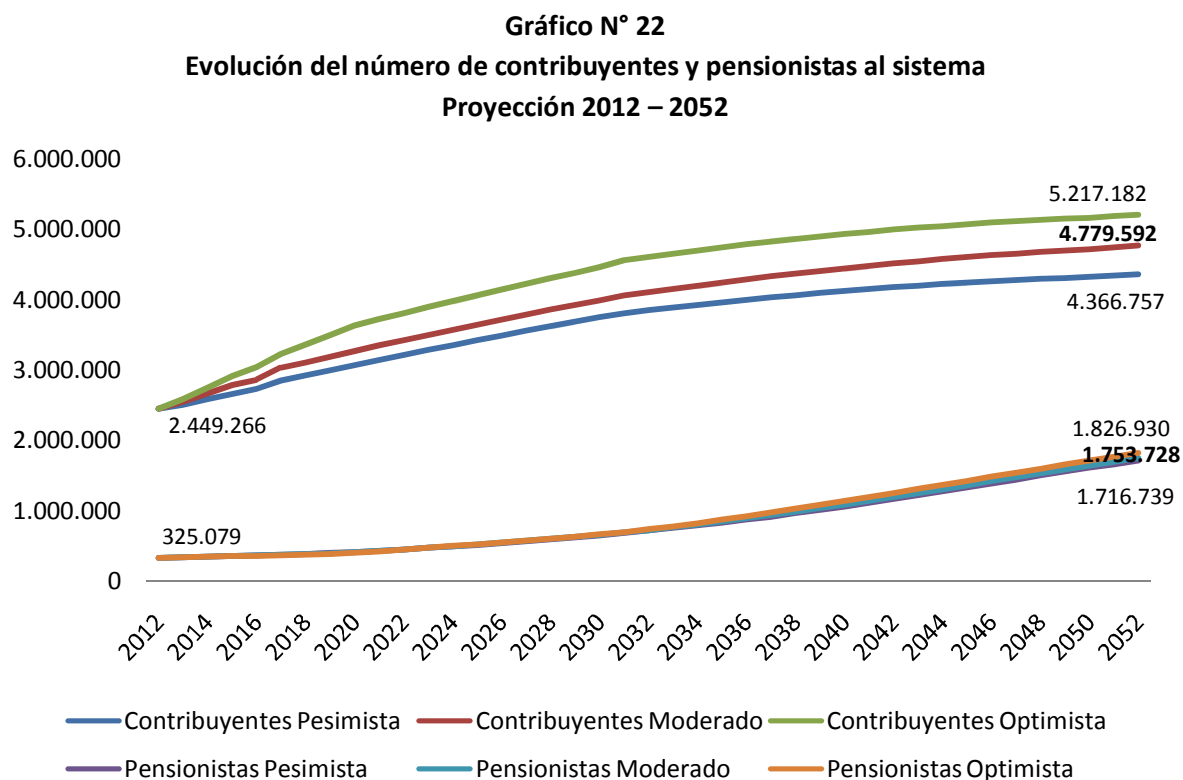
Elaboración: Fabián Vallejo Luzuriaga

Para el caso de montepío, el beneficio introducido fue de 60% en caso de viudez y 20% por cada hijo/a para orfandad. El ajuste de las pensiones de viudedad y orfandad al 8,40% para los escenarios pesimista y moderado y por la inflación en el caso del escenario optimista.

Análisis de los principales resultados obtenidos por el ILO-PENS

Con los supuestos antes mencionados y con los parámetros de cálculo introducidos en la programación del modelo, se obtuvieron los siguientes resultados para cada uno de los escenarios establecidos: evolución del número de contribuyentes al sistema, evolución del número de pensionistas del sistema, tasa de dependencia, evolución de los gastos e ingresos del sistema, evolución del déficit/superávit financiero, las tasas de financiación del sistema y evolución de las reservas.

Evolución del número de contribuyentes y pensionistas del sistema



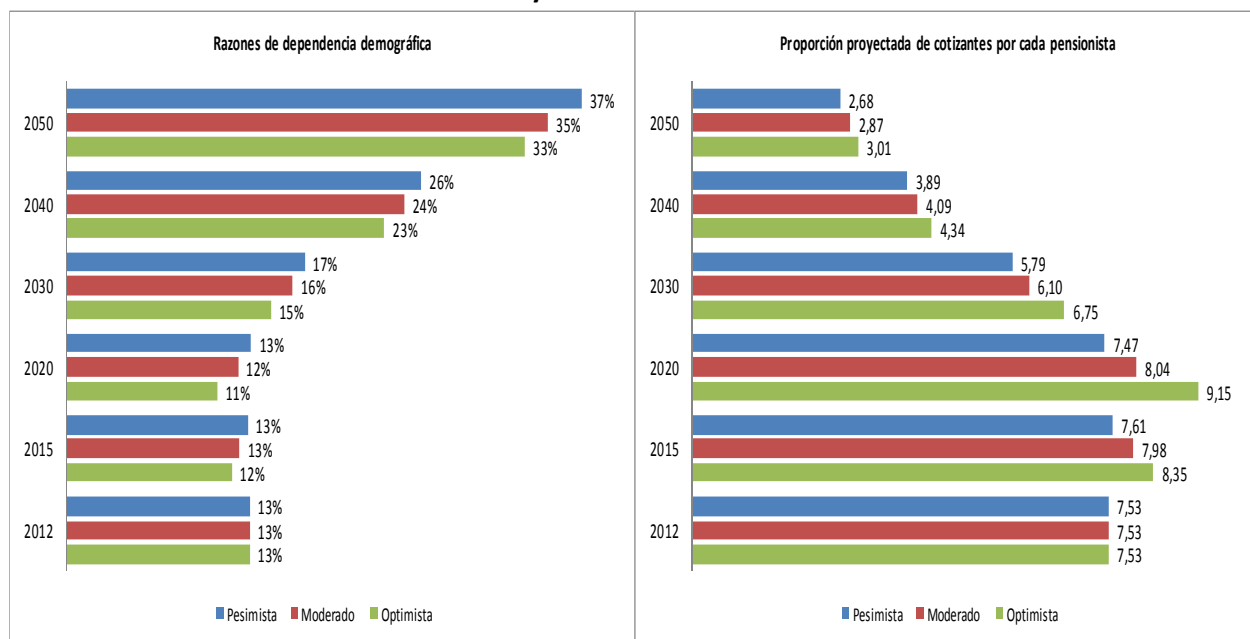
Fuente: Modelo ILO-PENS.

Elaboración: Fabián Vallejo Luzuriaga

El número total de personas cotizantes cubiertas por el IESS se determina en el modelo como un porcentaje de la población ocupada (PEA ocupada) a la misma que se le aplica tasas de coberturas crecientes diferentes para cada escenario.

Al 2012 el número de personas cotizantes a la seguridad social fue igual a 2.449.266 para los tres escenarios, proyectándose al 2052 a 4.779.592 para el escenario moderado, 5.217.182 escenario optimista y 4.366.757 escenario pesimista. Por su parte, el número de beneficiarios del sistema también registra una tendencia creciente que va de la mano con la tendencia natural de los sistemas de seguridad social en un proceso de maduración y envejecimiento poblacional.

Gráfico N° 23
Tasas de dependencia
Proyección 2012 – 2052



Fuente: Modelo ILO-PENS.

Elaboración: Fabián Vallejo Luzuriaga

Con el fin de complementar el análisis previo, es importante mostrar las razones de dependencia demográfica (gráfico izquierdo) y la proporción de cotizantes activos por pensionista (gráfico derecho).

Para el año 2012 cada 100 activos cotizantes financian las prestaciones de 13,27 pensionistas totales para los tres escenarios. Para el año 2050, estas proporciones cambian notablemente y la tendencia general muestra un importante encarecimiento del sistema, pues cada 100 trabajadores activos financiarán 34,85 pensionistas en el escenario moderado, 37,29 pensionistas en el escenario pesimista y 33,19 para el escenario optimista (véase gráfico N° 23 izquierdo).

Por su parte, el gráfico derecho muestra exactamente la misma tendencia, es decir, un sistema en proceso de envejecimiento y maduración, lo que termina afectando notablemente a los costes. Así, para el 2012; 7,53 activos sostienen a cada pensionista, mientras que en el 2050 a penas 2,87 activos financiaran cada pensionista en el escenario moderado, 2,68 activos por pensionista para el escenario pesimista y 3,01 activos por cada pensionista en el caso del escenario optimista.

Gastos e ingresos del sistema / evolución del déficit/superávit financiero

Otro de los resultados interesantes obtenidos con el modelo ILO-PENS, es la evolución de los ingresos y egresos del sistema. Es importante recordar que el sistema de pensiones del IESS se financia con los aportes de los contribuyentes (personales y patronales) más el 40% de aporte estatal para las pensiones en curso de pago.

Tabla N° 29
Gastos proyectados en prestaciones
Miles de dólares

Escenario moderado								
Año	Gastos Prestacionales					Gastos como % de:		
	Vejez	Invalidez	Viudez	Orfandad	Sub Total	Total	Masa salarial	PIB
2012	1,174,010	73,870	162,360	51,725	1,461,964	1,678,717	8.8%	1.9%
2013	1,234,309	78,457	195,008	73,352	1,581,125	1,818,752	9.5%	1.9%
2014	1,307,527	83,758	230,121	97,591	1,718,998	1,978,220	9.3%	2.0%
2015	1,405,250	90,275	269,876	123,986	1,889,387	2,171,667	9.2%	2.1%
2020	2,179,903	144,414	588,252	331,114	3,243,683	3,703,396	10.0%	2.6%
2030	6,311,968	356,570	2,036,580	987,777	9,692,894	10,982,884	15.9%	4.9%
2040	18,623,857	769,766	5,566,240	2,005,648	26,965,510	30,484,804	24.5%	8.9%
2050	48,477,615	1,558,266	13,461,940	4,226,656	67,724,476	76,421,137	35.6%	15.4%

Escenario Pesimista								
Año	Gastos Prestacionales					Gastos como % de:		
	Vejez	Invalidez	Viudez	Orfandad	Sub Total	Total	Masa salarial	PIB
2012	1,174,010	73,870	162,360	51,725	1,461,964	1,678,717	8.8%	1.9%
2013	1,234,379	78,457	195,008	73,352	1,581,196	1,818,835	9.6%	1.9%
2014	1,307,800	83,757	230,119	97,589	1,719,264	1,978,530	9.6%	2.0%
2015	1,406,355	90,270	269,862	123,974	1,890,461	2,172,904	9.5%	2.1%
2020	2,223,631	143,806	586,659	329,770	3,283,865	3,748,688	10.6%	2.6%
2030	6,323,871	348,884	2,006,185	962,124	9,641,064	10,921,589	16.7%	4.9%
2040	18,432,449	730,961	5,420,454	1,921,566	26,505,429	29,953,209	25.8%	8.8%
2050	48,213,588	1,422,690	12,953,301	3,998,097	66,587,675	75,128,756	37.9%	15.1%

Escenario Optimista								
Año	Gastos Prestacionales					Gastos como % de:		
	Vejez	Invalidez	Viudez	Orfandad	Sub Total	Total	Masa salarial	PIB
2012	1,174,010	73,870	162,360	51,725	1,461,964	1,678,717	8.8%	1.9%
2013	1,179,040	73,970	184,852	70,098	1,507,960	1,739,482	9.0%	1.9%
2014	1,203,168	74,941	208,901	90,287	1,577,298	1,824,689	8.4%	1.8%
2015	1,246,412	76,696	235,244	111,525	1,669,877	1,933,800	7.9%	1.8%
2020	1,642,727	104,078	447,199	270,577	2,464,582	2,855,102	7.1%	2.0%
2030	4,954,077	240,387	1,339,103	756,555	7,290,122	8,385,096	10.9%	3.7%
2040	14,958,533	558,884	3,410,780	1,581,688	20,509,884	23,549,924	17.0%	6.9%
2050	38,129,624	1,224,028	7,803,206	3,341,492	50,498,350	57,887,773	24.7%	11.7%

Fuente: Modelo ILO-PENS.

Elaboración: Fabián Vallejo Luzuriaga

La tabla N° 29, muestra las proyecciones financieras sobre el gasto prestacional del sistema de pensiones del IESS por tipo de prestación y para cada escenario simulado como porcentaje de la masa salarial y el PIB. El sub total corresponde a la suma del gasto por prestaciones de vejez, invalidez, orfandad y viudez sin tomar en cuenta la décimo tercera y cuarta pensión. Por su parte, el total general incluye el gasto por cada prestación de la décimo tercera y cuarta pensión, así se tiene un gasto de prestaciones totales que se divide en relación a la masa salarial y al PIB proyectados.

Independientemente del escenario planteado existe una tendencia creciente del gasto prestacional.

Por una parte, esta tendencia está explicada por el proceso natural de envejecimiento poblacional y maduración del sistema de pensiones del IESS, y por otra, por los problemas ligados a la definición propia del sistema a la hora de establecer los montos de las prestaciones y sus tasas de sustitución. La tasa de

sustitución es el cociente entre la prestación promedio y el salario promedio cotizado al sistema (Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2007:21), actualmente el sistema de pensiones del IESS otorga en promedio beneficios iguales al 66,7% de los salarios promedios cotizados a la seguridad social, que comparados con la experiencia internacional parecen ser valores muy elevados y atípicos. Este es uno de los problemas principales de des-financiamiento y altos costes del sistema.

Si observamos los diferentes escenarios planteados, podemos mencionar que en general el gasto en prestaciones de vejez corresponde una parte importante del gasto total, y se ubica entre el 57% y 70% del gasto total. Al 2012 se ha registrado un gasto prestacional total de 1.678 millones de dólares, pasando al 2050 a 76.421 millones en el escenario moderado, 75.128 millones para el escenario pesimista y 57.887 millones en el escenario optimista.

Los gastos del sistema de pensiones del IESS representan al 2012 y 8,8% de la masa salarial, o en otras palabras, se necesita el 8% de la masa salarial para cubrir las obligaciones prestacionales del sistema en el año 2012. Esta proporción cambia radicalmente al año 2050 y alcanza valores de 35,6% para el escenario moderado, 37,9% en el escenario pesimista, y 24,7% en el escenario optimista. Así mismo la relación con el PIB corriente muestra la misma tendencia, ubicándose en el 2012 como un 1,9% del PIB.

Tabla N° 30
Ingresos proyectados en prestaciones y evolución del déficit / superávit financiero
Miles de dólares

Escenario Moderado								
Año	Ingresos por cotizaciones de los asegurados	Subsidio estatal	Pago de prestaciones	Superávit o déficit anual sin subsidio	Superávit o déficit anual con subsidio	Superávit o déficit anual como % del PIB		Subsidio estatal como % del PIB
	(A)	(C)	(B)	(A)-(B)	(A)+(C)-(B)	Sin subsidio	Con subsidio	
2012	1,847,689	671,487	1,678,717	168,972	840,458	0.2%	1.0%	0.8%
2013	1,863,354	727,501	1,818,752	44,602	772,102	0.0%	0.8%	0.8%
2014	2,065,030	791,288	1,978,220	86,811	878,099	0.1%	0.9%	0.8%
2015	2,301,981	868,667	2,171,667	130,314	998,981	0.1%	0.9%	0.8%
2020	3,614,278	1,481,358	3,703,396	- 89,118	1,392,240	-0.1%	1.0%	1.0%
2030	6,731,191	4,393,154	10,982,884	- 4,251,693	141,461	-1.9%	0.1%	2.0%
2040	12,134,020	12,193,922	30,484,804	- 18,350,784	- 6,156,862	-5.4%	-1.8%	3.6%
2050	20,895,249	30,568,455	76,421,137	- 55,525,889	- 24,957,434	-11.2%	-5.0%	6.2%

Escenario Pesimista								
Año	Ingresos por cotizaciones de los asegurados	Subsidio estatal	Pago de prestaciones	Superávit o déficit anual sin subsidio	Superávit o déficit anual con subsidio	Superávit o déficit anual como % del PIB		Subsidio estatal como % del PIB
	(A)	(C)	(B)	(A)-(B)	(A)+(C)-(B)	Sin subsidio	Con subsidio	
2012	1,847,689	671,487	1,678,717	168,972	840,458	0.2%	1.0%	0.8%
2013	1,839,574	-	1,818,835	20,739	20,739	0.02%	0.02%	0.0%
2014	2,013,255	-	1,978,530	34,726	34,726	0.04%	0.04%	0.0%
2015	2,216,808	-	2,172,904	43,903	43,903	0.04%	0.04%	0.0%
2020	3,438,481	-	3,748,688	- 310,207	- 310,207	-0.2%	-0.2%	0.0%
2030	6,370,007	-	10,921,589	- 4,551,582	- 4,551,582	-2.0%	-2.0%	0.0%
2040	11,310,295	-	29,953,209	- 18,642,913	- 18,642,913	-5.5%	-5.5%	0.0%
2050	19,283,458	-	75,128,756	- 55,845,298	- 55,845,298	-11.2%	-11.2%	0.0%

Escenario Optimista								
Año	Ingresos por cotizaciones de los asegurados	Subsidio estatal	Pago de prestaciones	Superávit o déficit anual sin subsidio	Superávit o déficit anual con subsidio	Superávit o déficit anual como % del PIB		Subsidio estatal como % del PIB
	(A)	(C)	(B)	(A)-(B)	(A)+(C)-(B)	Sin subsidio	Con subsidio	
2012	1,847,689	671,487	1,678,717	168,972	840,458	0.2%	1.0%	0.8%
2013	1,889,670	695,793	1,739,482	150,188	845,981	0.2%	0.9%	0.7%
2014	2,122,064	729,876	1,824,689	297,375	1,027,251	0.3%	1.0%	0.7%
2015	2,395,274	773,520	1,933,800	461,474	1,234,994	0.4%	1.2%	0.7%
2020	3,917,101	1,142,041	2,855,102	1,061,999	2,204,040	0.7%	1.6%	0.8%
2030	7,463,632	3,354,038	8,385,096	- 921,464	2,432,575	-0.4%	1.1%	1.5%
2040	13,472,421	9,419,970	23,549,924	- 10,077,503	- 657,533	-2.9%	-0.2%	2.8%
2050	22,828,596	23,155,109	57,887,773	- 35,059,177	- 11,904,068	-7.1%	-2.4%	4.7%

Fuente: Modelo ILO-PENS.

Elaboración: Fabián Vallejo Luzuriaga

La tabla N° 30 muestra por su parte todas las proyecciones financieras del sistema de pensiones del IESS bajo los supuestos previstos para cada escenario. En los tres escenarios se mantiene el supuesto de que la

tasa de cotización total para el sistema de pensiones es igual a 9,74% tal como se encuentra en la actualidad.

Se observa una tendencia creciente de los ingresos por cotizaciones de los activos cotizantes, lo mismo que va de la mano por la tendencia creciente del número de activos cotizantes al sistema de seguridad social en el tiempo. Sin embargo de lo mencionado, también se visualiza una tendencia creciente del déficit financiero anual con o sin subsidio. Para el año 2012, se ha registrado un superávit anual con subsidio estatal de 840 millones de dólares, llegando al 2050 a un déficit anual de 24.957 millones de dólares en el escenario moderado, 55.845 en el escenario pesimista (no existe subsidio estatal), y 11.904 millones en el escenario optimista. En cualquier de los tres escenarios, se observa que el actual subsidio estatal representa un importante 0,8% del PIB, con una tendencia asombrosamente creciente llegando a 6,2% en el escenario moderado y 4,7% en el optimista.

Es de suma importancia mencionar y comparar en este punto los resultados o metodologías usadas entre el modelo diseñado por la OIT y el de los balances actuariales del IESS. En este sentido el modelo ILO-PENS diseñado por la OIT utiliza una metodología de descomposición de cohortes y distintos estatus de una persona, es decir la transición entre un trabajador activo, pasivo, pensionista o jubilado, esto lo proyecta año a año para determinar las proyecciones financieras. Por su parte, la valuación efectuada por la Dirección Actuarial del IESS se realizó (según el propio informe actuarial) con la metodología de flujos descontados, considerando la población agrupada por edades y sueldos promedio (Informe Actuarial, 2013:8). A decir de Fabio Durán, especialista en seguridad social de la OIT, los resultados provenientes de estas dos diferentes metodologías no son totalmente comparables. Una de las razones es que el primero es un modelo más dinámico que el segundo, es decir en un modelo dinámico como el de la OIT se puede tener, por ejemplo, tasas de mortalidad diferentes en cada año, mientras que en uno estático estas tasas se mantienen constantes.

Tasas de financiación del sistema

La tabla Nº 31 muestra la existencia de dos indicadores financieros que nos permiten resumir el rendimiento financiero proyectado para el caso del IESS. Por una parte, la prima media general (PMG) que se define como la tasa de cotización uniforme que se requiere para que durante el periodo de proyección los gastos por prestaciones sean cubiertos, en otras palabras, cuanto de la masa salarial se necesita en promedio entre el período proyectado para hacer frente a las obligaciones futuras del sistema. Esta tasa se la puede calcular dividiendo el valor presente de las prestaciones proyectadas menos las reservas iniciales, sobre el valor presente de la masa salarial del sistema sin considerar subsidios (pago del 40% de las pensiones).

La Prima Media General establece una diferencia fundamental con la metodología empleada en el informe actuarial del IESS. Esta tasa permite determinar la estabilidad financiera a largo plazo de los regímenes de seguridad social con prestaciones definidas, es decir de reparto, y que por tanto no se encuentran del todo capitalizados. Por esta razón, en el modelo de pensiones diseñado por la OIT no se calcula el déficit actuarial, puesto que merece la pena calcular un balance actuarial únicamente cuando los sistemas se capitalizan. En tal sentido, la PMG sustituye al concepto de balance actuarial utilizado en el informe actuarial realizado por la Dirección Actuarial del IESS.

Tabla N° 31
Tasas de costos de las prestaciones proyectadas
Porcentaje

Tasas de costos de las prestaciones proyectadas				
Primas	Periodo	Pesimista	Moderado	Optimista
Prima de cotización actual	2012	9.74%	9.74%	9.74%
Prima media general	2012 - 2052	19.0%	18.2%	12.9%
Prima de reparto	2012	8.8%	8.8%	8.8%
	2013	9.6%	9.5%	9.0%
	2014	9.6%	9.3%	8.4%
	2015	9.5%	9.2%	7.9%
	2020	10.6%	10.0%	7.1%
	2030	16.7%	15.9%	10.9%
	2040	25.8%	24.5%	17.0%
	2050	37.9%	35.6%	24.7%

Fuente: Modelo ILO-PENS.

Elaboración: Fabián Vallejo Luzuriaga

El otro indicador financiero que permite resumir los rendimientos financieros proyectados del sistema se denomina la Prima de Reparto Puro, o conocida también como PAYG (“Pay as yougo”). Esta tasa equivale al monto de la masa salarial que se necesita para financiar los gastos por prestaciones en un año determinado. Es importante mencionar que los costos administrativos del IESS no se toman en cuenta en el cálculo de estas tasas. La prima de reparto puro se obtiene de dividir el gasto desembolsado en un año determinado como porcentaje de la masa salarial del mismo año.

Complementando este análisis, el gráfico N° 24 muestra las tasas representadas en la tabla N° 31 como porcentaje de la masa salarial.

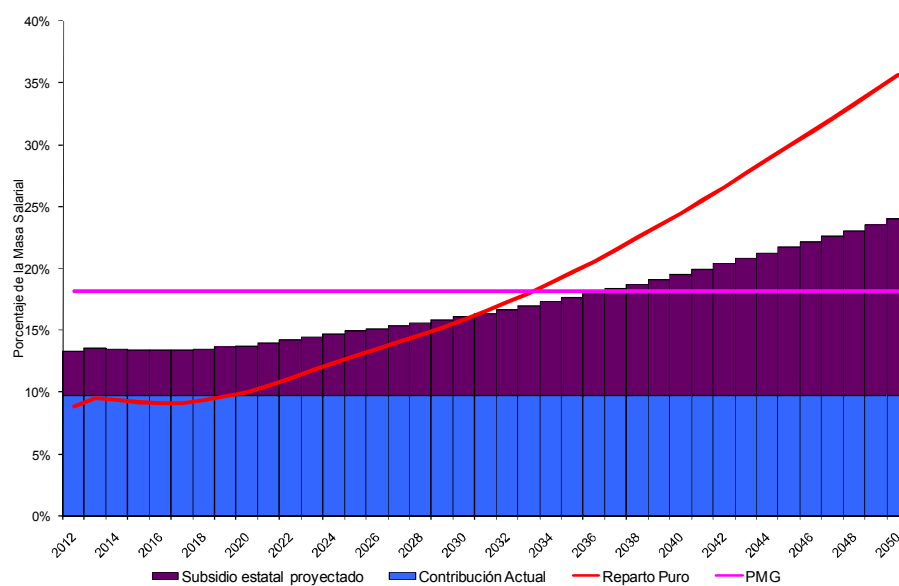
Al 2012 la prima de reparto se ubica en 8,8% de la masa salarial, es decir 0,94 puntos porcentuales menos que la tasa de cotización actual. Lo anterior indica que al año 2012 el sistema todavía está haciendo frente a sus obligaciones prestacionales de ese año, además de que genera recursos por encima de los necesarios. Sin embargo, al 2050 tal como muestra el gráfico N° 24 y la tabla N° 31, se necesitará el 35,6% de la masa salarial para poder pagar las obligaciones prestacionales de ese año según el escenario moderado, y 37,9% según el pesimista y 24,7% en el escenario optimista. Lo anterior indica que el sistema de pensiones del IESS al 2050 ya no podrá hacer frente a sus obligaciones prestacionales con sus ingresos recaudados por cotizaciones, y que por lo tanto el sistema estará enmarcado en un proceso de encarecimiento importante.

El IESS mostrará déficit anuales de operación en los años 2031 escenario moderado, 2039 escenario optimista y 2018 escenario pesimista, así mismo, el subsidio estatal como relación de los salarios muestra una tendencia relativa creciente importante en los escenarios moderado y optimista, pasando de 13% a 24% en el escenario moderado y a 20% en el escenario optimista.

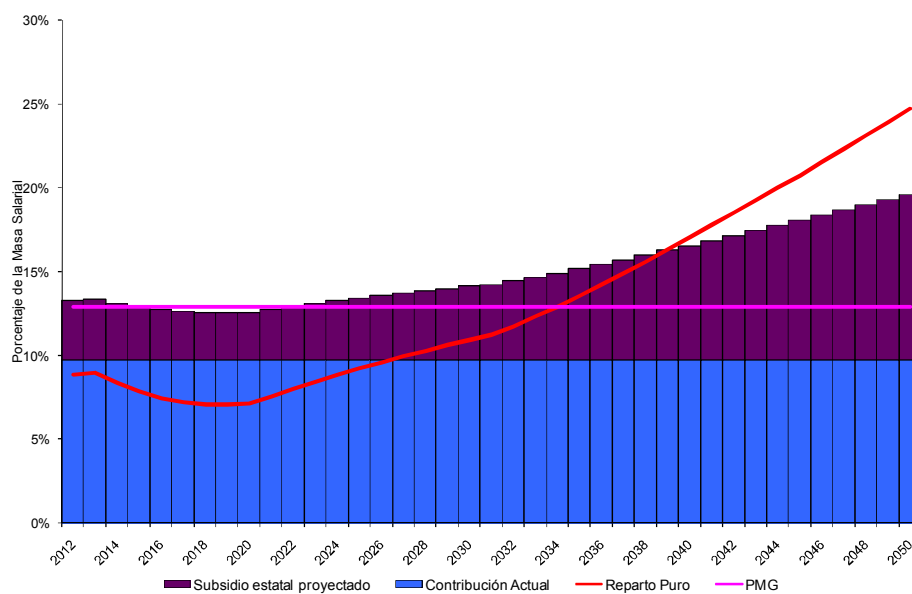
Por lo expresado anteriormente, y por las razones antes expuestas se debe tener en cuenta dos criterios de sostenibilidad importantes a ser aplicados en el sistema de pensiones de la seguridad social del Ecuador, la **prima media general** por una parte, y la **prima de reparto puro** por la otra.

Gráfico N° 24 **Proyecciones Financieras** **2012 – 2052**

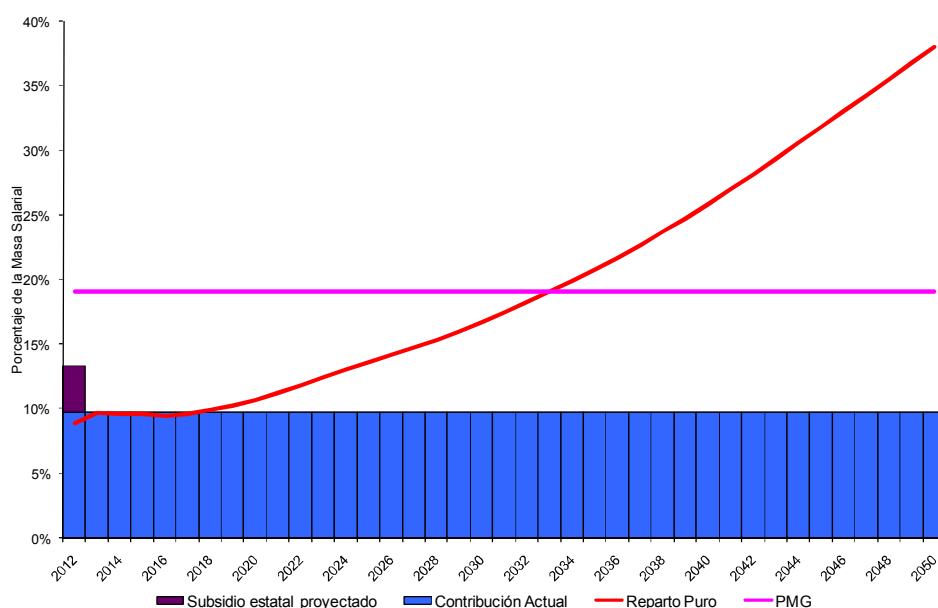
Escenario Moderado



Escenario Optimista



Escenario Pesimista



Fuente: Modelo ILO-PENS.

Elaboración: Modelo ILO-PENS

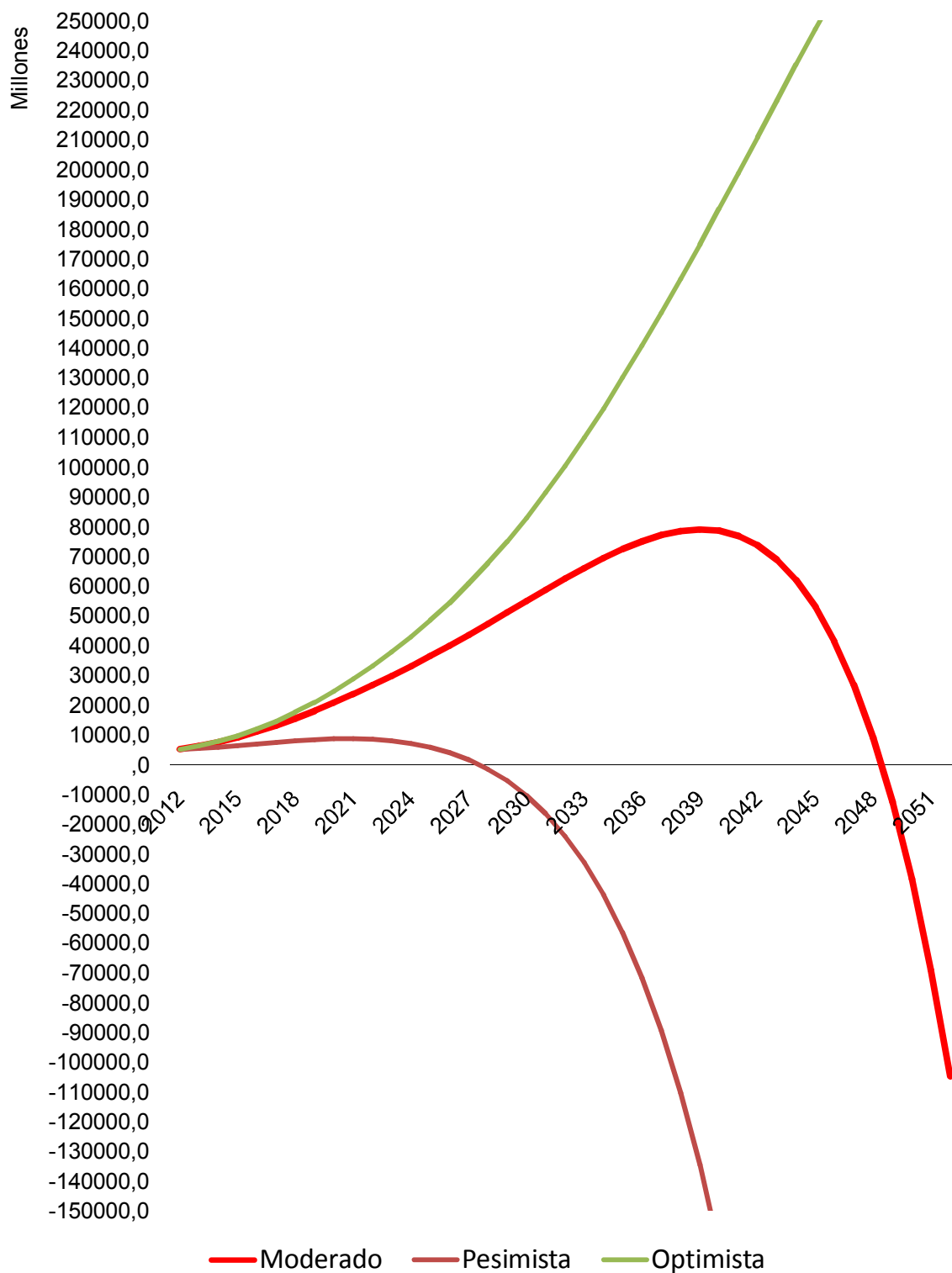
Evolución de las reservas

Las reservas se calculan de la sumatoria del patrimonio inicial más los intereses de la reserva, más el superávit y más los intereses del superávit.

El gráfico N° 25 resume la evolución de las reservas para el periodo proyectado según cada escenario propuesto. Así, se puede evidenciar que al 2012 el monto total de reservas fue igual a 3.964 millones de dólares, pasando al 2052 a unas reservas negativas igual a 104.719 millones de dólares en el escenario moderado, 313.680 millones para el escenario optimista y unas reservas negativas iguales a 1.057.567 millones de dólares para el escenario pesimista. Cabe resaltar que la evolución de las reservas tiene una tendencia decreciente para los escenarios pesimista y moderado y creciente para el escenario optimista.

En el caso del escenario moderado las reservas comienzan a decrecer en el año 2040, mientras que en el escenario pesimista la tendencia decreciente comienza en el año 2022 y se hacen negativas ya en el año 2028.

Gráfico N° 25
Reservas del sistema



Fuente: Modelo ILO-PENS.

Elaboración: Fabián Vallejo Luzuriaga

4. Conclusiones

Conclusiones

Los orígenes más remotos de la seguridad social, los mismos que sirvieron para la construcción y configuración posterior del sistema social del Ecuador, lograron compilar el principio de la solidaridad; principio que debería ser respetado y mantenido hasta la actualidad conjuntamente con otros principios rectores como la universalidad, equidad y eficiencia.

Desde 1928, con la conformación de la caja de pensiones del seguro social, la seguridad social en el país estuvo concebida como una mera entrega de prestaciones económicas para ciertos grupos de interés de la sociedad, no así como un derecho social exigible por todos y cada uno de los ciudadanos y ciudadanas de un país. Desde su creación, se encontraron importantes problemas de sostenibilidad como el registrado en el período de 1937 con la conformación de la caja nacional del seguro social, problemas que son mantenidos hasta la actualidad y mismos que deben ser solucionados.

Los procesos de reforma de los sistemas de pensiones en América Latina se han basado en cambios estructurales; migrando de una forma de sistema a otro, y en el que el denominador común ha sido la importante incorporación de pilares solidarios que integren a una mayor parte de la población. A estos procesos, se le ha juntado cambios paramétricos a sus sistemas para resolver problemas de sostenibilidad. Así por ejemplo, Argentina, Chile y Uruguay han encaminado sus reformas para hacer frente a los tan importantes problemas de cobertura, en el que el sistema previsional cubría a una parte reducida de su población, que, generalmente se ubica en los deciles más altos de la distribución del ingreso. Perú por su parte, ha dirigido sus esfuerzos a bajar los altos costes que generan ciertos regímenes como el de “Cédula Viva”, que a más de ser un compromiso estatal, financia pensiones a un grupo muy reducido de su población.

En el caso ecuatoriano, y basados en el modelo actuarial para pensiones diseñado por la Organización Internacional del Trabajo, existen dos criterios de sostenibilidad aplicables al sistema de pensiones del país. El uno de ellos denominado **prima media general**, que permite conocer el porcentaje de la masa salarial que – en promedio – se necesita para hacer frente a las obligaciones previsionales de futuro en el plazo proyectado. Por el otro lado, **la prima de reparto puro**, que permite conocer el porcentaje requerido de la masa salarial de un determinado año para responder a los gastos en pensiones de ese mismo año. Así, podemos determinar qué tan sostenible o costoso es el sistema de pensiones de la seguridad social ecuatoriana; que nos reporta importantes crecimientos en sus costes pasando de 8,8% (prima de reparto puro) a casi 40% en el 2050.

Un sistema de seguridad social debe ser dinámico, es decir muy movable para que se vaya adaptando a las realidades económicas, laborales, sociales y demográficas del país, y no por el contrario estático, por eso la importancia de realizar estudios actuariales cada cierto tiempo.

La seguridad social es un estabilizador automático de la economía y permite o incentiva a una formalización del trabajo. Para el caso ecuatoriano, y por las características propias de nuestro mercado laboral (mercado informal de trabajo), los modelos actuariales utilizados, deben estar enfocados en adaptarse a esas

características del mercado laboral, y no por el contrario, suponer un mercado laboral formal como en otros países que solo simplificaría nuestra realidad.

La cobertura del sistema de pensiones del seguro general obligatorio está concentrada en los afiliados/as de mayores ingresos, es decir en los que se encuentran entre el quintil cuarto y quinto, además de que se protege principalmente a las personas que mantienen trabajos formales como trabajadores públicos y privados, mientras que trabajadores independientes, no remunerados tiene una cobertura muy baja menor al 20%.

El subsidio estatal equivalente al 40% de las pensiones en curso de pago, es un subsidio regresivo, pues se destina a todas las personas independientemente de su nivel de renta y la pensión final que recibirá.

5. Recomendaciones

Recomendaciones

En base a las reformas previsionales de los países latinoamericanos estudiados, y a los resultados actuariales derivados del modelo; es recomendable:

Las posibles reformas futuras encaminadas al sistema previsional ecuatoriano deben incorporar un sistema o un pilar solidario no contributivo, el mismo que permita acceder a una prestación de jubilación para aquellas personas que no alcancen las condiciones exigidas por el régimen general, otorgándoles así, una pensión mínima de subsistencia que reduzca las posibilidades de pobreza en la vejez.

El sistema previsional ecuatoriano debe mantener su sistema de reparto mixto con prima media escalonada, en el que el componente de solidaridad “inter” e “intra” generacional se respete por sobre todas las cosas. La tasa de cotización al seguro de pensiones debería incrementarse progresivamente (tasa escalonada), pues el aporte estatal es el que financia la mayor parte de las obligaciones futuras del sistema.

La seguridad social no debe perder su carácter público por la innegable importancia de la participación estatal en ella; por un lado, porque es responsable de consolidar un consenso social en el que la población está cubierta ante posibles contingencias, y por el otro lado, por la enorme regularización que se debe tener en un sistema de seguridad social.

La edad mínima de jubilación debería incrementarse progresivamente junto con el aumento de la esperanza de vida de la población. Los años mínimos requeridos para pensionarse deberían incrementarse con la formalización y mayor control del empleo, logrando que las personas coticen por su monto real y por todo el año.

A las reformas estructurales planteadas anteriormente, deben acompañar ajustes en los parámetros de cálculo de la pensión y ajuste de las mismas. Así por ejemplo, el ajuste de las pensiones en curso de pago, se debería reformar y ajustarse por la inflación de precios, pues la lógica tras un ajuste de pensiones está en sustituir la pérdida de poder adquisitivo provocado por el aumento de precios y no recompensar productividad. De la misma forma, se debería reformar la fórmula de cálculo de la pensión; la tasa de reemplazo actual puede llegar a ser mayor o igual del 100% con 40 o más años de aportes, algo que ningún sistema puede soportar. La base de cálculo debería ser reformada por el promedio de todos los salarios registrados en su carrera laboral, y no por el promedio de los 5 mejores años de cotización, pues esto reduce los incentivos de jugar con el sistema declarando montos mayores de cotización en los últimos 5 años de su carrera.

Se debe trabajar sobre importantes campañas de promoción que ayuden a fomentar una cultura previsional, en el que la sociedad perciba los beneficios de largo plazo al aportar a un sistema de seguridad social, y no solo se perciba los beneficios de corto plazo (salud).

Referencias Bibliográficas

- Acosta, Alberto (2006) **Breve Historia Económica del Ecuador**. (2da ed.) Ecuador: Corporación Editora Nacional.
- Actuaria Consultores (2012) **Informe de aprobación de las valuaciones actuariales del Seguro de Invalidez, Vejez y muerte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social**. Consultoría Actuarial para la revisión y aprobación de balances actuariales del IESS al 31 de diciembre de 2010. Seguro de invalidez, vejez y muerte.
- Almansa Pastor, José Manuel (1973) **Derecho de la Seguridad Social**. Madrid: Tecnos.
- Antía, F; Provasi, A (2011) **Multi-pillared social insurance systems: The post-reform picture in Chile, Uruguay and Brasil**. Oxford: Blackwell Publishing Ltd
- Asamblea Nacional Constituyente (1998, junio) Constitución del Ecuador, Riobamba.
- Asamblea Nacional Constituyente (2008) Constitución del Ecuador, Montecristi.
- Bertranou, Fabio et al (2011) **Encrucijadas de la Seguridad Social Argentina: reformas cobertura y desafíos para el sistema de pensiones**. Buenos Aires, Argentina: CEPAL y Oficina Internacional del Trabajo.
- Bucheli, Marisa et al (2006) **El acceso a la jubilación o pensión en Uruguay: ¿Cuántos y quiénes lo lograrían?** Montevideo, Uruguay: CEPAL
- Cadarso, María Ángeles y Febrero, Eladio (2003) **Sistemas de reparto versus sistemas de capitalización. Algunas reflexiones críticas**. España
- Centrálogo, Oscar (2013) **Seminario SENPLADES – CEPAL**. Quito 31 de Julio: SENPLADES
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2006) **La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad**. Trigésimo primer período de sesiones de la CEPAL. Uruguay
- Dirección General, Coordinación de Inteligencia de Negocios IESS (2012) **Reporte estadísticas noviembre 2012**. Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS.
- Distrito Educativo Intercultural y Bilingüe (n.d) NAPO - 1. **Seguro Adicional Magisterio**. http://www.edunapo.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=377:seguro-adicional-magisterio&catid=40:relacionespublicas&Itemid=3 [Consulta: 02/04/2013]
- Filgueira, F; Hernández, D (2012) **Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe: Uruguay**. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL
- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, Consejo Empresario Argentino (1995) **El Sistema de Seguridad Social. Una Propuesta de Reforma**. Argentina: Ediciones Manantial.
- Galindo, Edwin (2007) **Análisis de la situación y del estado de la información estadística de la Seguridad Social**. Informe preparado para el Observatorio Laboral, Ministerio de Trabajo. Ecuador.
- González et al (2013) **La Institucionalización Normativa y Funcional de los Sistemas de Seguridad Social**. España
- González, Ramiro et al (2010) **Boletín Estadístico No. 18**. Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS.
- Guamán Lalangui, Jessica Karina (2012) **Aplicación del Balance Scorecard en el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas**, Escuela Politécnica del Ejército, Ecuador

- Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA), **Historia** http://www.issfa.mil.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=9&Itemid=63
- Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL), **Historia** <http://isspol.policiaecuador.gob.ec/index.php?id=1763>
- Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), **Historia** <http://www.iesgob.ec>
- Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), **Seguro de Pensiones** <http://www.iesgob.ec>
- Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), **Seguro Campesino** <http://www.iesgob.ec>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC (2013) **Informe Laboral junio 2013 15 años y más**. INEC
- Ley del Banco Del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, "El Pleno de la Comisión Legislativa y de Fiscalización". Asamblea Nacional, Pichincha, 6 de abril 2009
- Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N° 995 de 7 de agosto de 1992
- Ley de Seguridad Social, publicada en el Registro Oficial N° 465 de 30 de noviembre del 2001.
- Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social, publicada en el Registro Oficial el 18 de noviembre de 2010.
- Lindbeck, Assar (2000) **Pensions and contemporary socioeconomic changes**. Working Paper 7770. National Bureau of Economic Research. Cambridge
- Mesa Lago, Carmelo (1998) **Modelos de Seguridad Social en América Latina: estudio comparado**. Buenos Aires: SIAP-Planteo.
- Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (2004) **Los Sistemas de Pensiones en Perú**. Informe Trimestral: Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales – MEF
- Organización Internacional del Trabajo, OIT (1998) **Modelo de Pensiones de la OIT. Una guía técnica**. Ginebra: Servicio de Actividades Financieras, Actuariales y Estadísticas, Departamento de la Seguridad Social – Oficina Internacional del Trabajo
- Periódico Digital del Gobierno de la Revolución Ciudadana, **El Ciudadano** <http://www.elciudadano.gob.ec/>
- Posso Zumárraga, Manuel (2005, noviembre) El Seguro Social Campesino. **Revista Judicial**. http://www.derechoecuador.com/index.php?option=com_content&view=article&id=3721:el-seguro-social-campesino&catid=40:derecho-social [Consulta: 08/04/2013]
- Rofman, Rafael (2000) **The Pension System in Argentina six years after the reform**. (Discussion Paper N°. 0015). Buenos Aires, Argentina: Social Protection, The World Bank.
- Rofman, Rafael et al (2010) **Reformando las reformas previsionales. Las recientes iniciativas y acciones adoptadas por Argentina y Chile**. Buenos Aires, Argentina: Banco Mundial
- Romero, Julia (2004) **La Seguridad Social en el Ecuador**. Quito, Ecuador: Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres - CEOSL
- Samuelson, Paul (1958) **The Overlapping Generation Model**. Paris, Francia: Journal Economic
- Santacruz Jurado, Silvia (1999) **La crisis del sistema de pensiones del IESS y las alternativas de solución**, ESPOL, Ecuador
- Sistema Integrado de Indicadores Sociales y Económicos del Ecuador (SIISE), **Esperanza de Vida al Nacer** <http://www.siise.gob.ec/siiseweb/siiseweb.html?sistema=1#> [Consulta: 17/07/2013]

- Viteri Llanga, Joaquín (2008, julio) La Seguridad Social Ecuatoriana y su Reforma. ***Revista Seguridad Social***, n.d (256), Ecuador.
- Uthoff, Andras (2011) ***Reforma al Sistema de Pensiones Chileno***. Santiago de Chile: Naciones Unidas, ONU
- Zambrano Gutiérrez, Cristina (2004) ***Reforma de las Pensiones de Vejez en Venezuela en el Marco de las Reformas Estructurales en América Latina: Antecedentes, Crisis y Perspectivas*** (Tesis de Doctorado), Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften der Freien Universität Berlin, Alemania.

Anexos

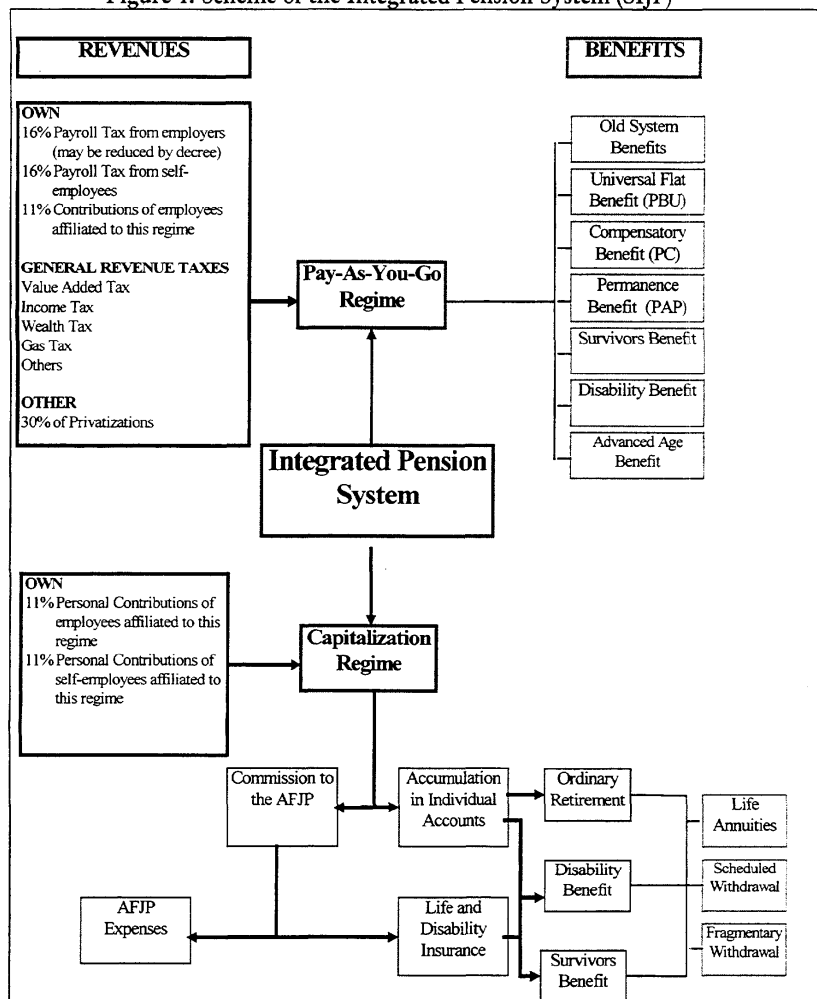
Anexo A: Ajuste de las pensiones de vejez e invalidez para el caso ecuatoriano del año 2010

CLASE	RANGO RENTA 2009	INCREMENTO TOTAL
VEJEZ, INVALIDEZ Y RIESGOS DE TRABAJO	<90	\$ 60,00
	90-120	\$ 54,60
	120-150	\$ 50,66
	150-180	\$ 47,78
	180-210	\$ 45,68
	210-240	\$ 44,15
	240-270	\$ 43,03
	270-300	\$ 42,21
	300-330	\$ 41,61
	330-360	\$ 41,18
	360-390	\$ 40,86
	390-420	\$ 40,63
	420-450	\$ 40,46
	450-480	\$ 40,33
	>480	\$ 40,00

Fuente: Ley Reformativa de Seguridad Social, noviembre de 2010, Disposición Transitoria Primera
Elaboración: IESS

Anexo B: Funcionamiento del Sistema Previsional argentino.

Figure 1. Scheme of the Integrated Pension System (SIJP)



Source: Isuani, Rofman and San Martino (1996).

As a result of the combination of different benefits, workers in the earnings-related PAYG scheme will receive, once they retire the PBU, PC and PAP, while those in the funded regime will get the PBU, PC and JO. In case of disability or death, members of either scheme will receive similar benefits, although the financial mechanism used is different.

Anexo C: Prestaciones otorgadas por el Sistema Previsional argentino de pilares múltiples.

A partir de la reforma de 1994, el Sistema Previsional de Argentina otorgaba las siguientes prestaciones:

Primer pilar: un pilar de reparto público

En el nuevo sistema (primer pilar), los/as beneficiarios del mismo reciben una prestación compuesta por tres características:

- **Prestación Básica Universal:** La prestación básica universal (PBU), se caracteriza por ser una prestación uniforme para todos los beneficiarios y mantiene un carácter redistributivo. Esta prestación se calcula como 2,5 veces el aporte medio previsional obligatorio (AMPO) y se incrementa 1% por cada año adicional aportado por encima de los 30 años de aportes y hasta 45 años. En el caso de la jubilación por edad avanzada, los beneficiarios que hayan optado por este sistema tendrían derecho al 70% de la pensión básica universal. Esta prestación corresponde al primer pilar del sistema argentino, y como tal, es manejado como un esquema de pago sobre la marcha o “Pay as you go” financiado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS). El nivel de beneficio está entre el 28% del salario promedio (Rofman Rafael, 2000:5 y Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, 1995:82).
- **Prestación Compensatoria:** La segunda prestación que caracteriza al sistema de reparto público, es la llamada prestación compensatoria (PC), la misma que reconoce el tiempo aportado al antiguo sistema antes de la reforma. Para todos/as aquellos trabajadores que realizaron contribuciones antes de la reforma y que se retiraron después de 1994, recibirían esta prestación compensatoria en función del salario antes del retiro y del número de años de aportes al sistema antiguo. Esta prestación se calcula como 1.5% por cada año aportado al antiguo Sistema Previsional, con un tope de 35 años de aportes. La base de cálculo de este sistema son el promedio de los últimos 10 años de salarios, es decir se aumento de los 3 mejores años de cotización a los 10 últimos. Para el caso de la jubilación por edad avanzada, la prestación es un 30% menor. Así también, dentro de este régimen se definió un tope máximo de pensión igual a 72 dólares.
- **Prestación adicional por permanencia:** Finalmente, una tercera prestación del nuevo sistema de reparto público es la prestación adicional por permanencia (PAP), la misma que reconoce los aportes realizados al nuevo sistema únicamente. Esta prestación se calcula como el 0.85% adicional a cada año aportado sobre el promedio de los últimos 10 años de cotizaciones mensuales, con un máximo de 35 años de aporte, es decir una tasa de reemplazo máxima de 29.75% ($0.85\% \times 35$ años). Así también, la PAP fija un tope de aportación igual a 60 dólares mensuales. En el caso de la jubilación por edad avanzada, esta prestación se reduce igualmente en un 30% (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, 1995:83).

La administración del nuevo primer pilar, de la parte de reparto del segundo pilar, y de los beneficios compensatorios antes descritos, se realizan desde el “Régimen Público de Pensiones” (RPP) que es manejado por una agencia gubernamental y por la Administración Nacional de Seguridad Social, ANSeS (Rofman Rafael, 2000:6).

Segundo Pilar: un pilar de capitalización privado

Se crea el Sistema Previsional Privado, y las personas que decidan destinar sus aportaciones a este sistema recibirán su prestación también en base a los siguientes tres criterios:

- **Prestación Básica Universal y Prestación Compensatoria:** Tienen las mismas características del sistema de reparto público y su forma de cálculo es igual.
- **Haber de Capitalización:** Esta prestación incluye la entrega de un monto acumulado calculado a partir de la capitalización de cada individuo en sus cuentas individuales o cuentas de capitalización individual (CCI). Sin embargo, de los aportes realizados a la CCI de cada afiliado/a activo, se entrega solamente una parte ellos/as porque la Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones descuenta una parte de sus aportes para cubrir los gastos de administración de los fondos y el pago de un seguro colectivo para cubrir prestaciones en caso de invalidez y muerte de los/as afiliados. Esta prestación esta manejada por aseguradoras privadas que son administradas por la Administradora de Fondos, AFJP (Rofman Rafael, 2000:5).

Dentro de la parte de capitalización del segundo pilar, cuando las/os afiliadas requieran su haber de capitalización, estos podrán tener tres opciones:

1. **Renta vitalicia previsional:** La opción de obtener una renta vitalicia previsional por parte de los/as afiliados, requiere que cada individuo, al momento de su retiro, transfiera su fondo acumulado de la Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), a una Compañía de Seguros de Retiro. Esta compañía, se encarga de pagar mensualmente una renta vitalicia que es fijada al momento que se define la prestación inicial. En el supuesto de que la compañía quiebre, el Estado garantiza la prestación hasta un máximo de 5 veces la pensión básica universal.
2. **Retiro Programado:** Esta opción de retiro programado, es administrada por la AFJP y se calcula a partir de la suma de poder adquisitivo que está determinada una vez cada 12 meses. Dado que esta prestación se la descuenta del fondo de capitalización mensualmente, se la debe comparar con el fondo acumulado por sus años de aportes con el valor actuarial, es decir, el valor proyectado de pagarle la prestación al beneficiario y a sus derechohabientes.
3. **Retiro Fraccionario:** Finalmente, una tercera opción de retiro bajo el esquema de capitalización individual, es el retiro fraccionario. Este tipo de opción también es administrado únicamente por la AFJP, y se puede acceder si la prestación inicial de capitalización es menor que el 50% de la máxima pensión básica universal. Esta prestación, se puede cobrar hasta el momento en que se agota el fondo del afiliado/a o a la muerte del mismo.

Las tres opciones antes mencionadas, son referentes a las prestaciones de vejez o por retiro. En cuanto a las prestaciones por invalidez y muerte de los trabajadores activos, se pueden mencionar dos alternativas (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, 1995:85):

1. **Reparto público** Para aquellos/as individuos que hayan optado por el régimen de reparto público, obtienen el 70% del promedio de los últimos 5 años de cotizaciones, lo que se denomina "Ingreso Base" o Base de cálculo. A decir de los propios autores, dado que el beneficio por invalidez y muerte es mayor que la ofrecida por el mismo sistema para retiro, podría darse el incentivo para que la gente se "invalide".
2. **Régimen de capitalización:** Para aquellos/as que optaron por el régimen de capitalización, recibirán el mismo beneficio que para retiro, pero esta vez financiado totalmente por la AFJP, es decir por la compañía contratada para esta contingencia. Si el/la beneficiaria aportó al Sistema Previsional anterior, entonces el Estado financiará su pensión, mientras que para los/as activos en la transición, se compartirá el financiamiento entre el Estado y la administradora.

Así también, para los casos de muerte del afiliado/a en actividad o del pasivo, los causantes del derecho tendrán acceso al 70% de la pensión que hubiese percibido el/la beneficiario.

Anexo D: Impactos fiscales esperados y sostenibilidad de la reforma chilena

Tal como menciona Rafael Rofman et al (2010:40-42), la introducción del nuevo pilar solidario al Sistema Previsional chileno, reduciría en gran forma la incertidumbre de los ingresos que se percibirían en la vejez, y por ende la pobreza en los adultos mayores. En este sentido, es de suma importancia poder visibilizar el costo fiscal que significa para el Estado el mantenimiento de un sistema solidario, así, los autores revelan algunas estadísticas que se presentan a continuación.

Costo fiscal de la reforma previsional chilena
(En millones de pesos chilenos de 2007)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2025
1.- Sistema de Pensiones Solidarias	38.898	177.225	322.283	432.019	565.631	656.718	701.641	751.587	804.330	860.079	1.415.454
2.- Nueva Estructura Institucional	6.413	3.914	2.243	2.467	2.547	1.048	1.043	1.034	863	851	2.552
3.- Bono por hijo para las mujeres	0	7.049	14.946	23.537	33.054	44.596	49.121	53.181	57.558	62.310	109.847
4.- Subsidio a los trabajadores jóvenes	6.657	27.853	28.979	44.989	61.835	63.502	64.977	66.256	67.158	67.639	75.592
5.- Asignación familiar para los trabajadores independientes	0	0	0	4.937	10.270	12.815	15.541	18.455	21.566	24.882	49.926
6.- Planes de ahorro previsional voluntario (individuales o colectivos)	6.450	26.243	27.004	27.734	28.467	29.195	29.910	30.604	31.272	31.919	36.491
7.- Fondo para la educación previsional	689	1.378	1.432	1.437	1.469	1.503	1.539	1.597	1.615	1.656	2.072
8.- Contribución para el seguro de empleados públicos	0	21.060	42.660	42.696	42.732	42.767	42.803	42.839	42.875	42.911	43.200
9.- Ley de Accidentes del Trabajo para los trabajadores autónomos	381	392	403	413	424	434	444	453	462	470	478
10.- Deducción de IVA sobre los servicios subcontratados por las AFPs	775	3.133	3.164	3.196	3.228	3.260	3.293	3.326	3.359	3.392	3.673
TOTAL	60.263	268.247	443.114	583.425	749.657	855.838	910.312	969.332	1.031.058	1.096.109	1.739.285
en % del PIB (1)	0,07%	0,30%	0,47%	0,60%	0,73%	0,80%	0,81%	0,83%	0,84%	0,86%	0,96%

Nota: (1) Porcentaje del PIB calculado en base a la estimación del Banco Central de Chile para 2007, las proyecciones para 2008 y 2009 y una tasa de crecimiento de mediano plazo de 4,5%.

Fuente: Banco Mundial (BM), Rafael Rofman et al(2010:41).

Elaboración: Rafael Rofman et al, 2010:41.

La tabla anterior, muestra el costo fiscal en millones de pesos chilenos desde el 2008 hasta el 2025. Tal como se observa, la reforma implica el 0.07% del PIB en el 2008 para alcanzar el 1% del PIB chileno en el 2025.

Anexo E: Recomendaciones de la Consultora Actuarial para reducir el déficit actuarial del seguro de pensiones del IESS

Las recomendaciones que permitirían evitar el deterioro financiero del seguro de pensiones realizadas por la Consultora Actuarial, se resumen en la tabla inferior:

Recomendaciones actuariales para evitar el deterioro financiero del seguro de pensiones

Edad	Tiempo de aportes	
	actuales	Tiempo de aportes propuestos
60	30	
65	15	25
70	10	20
Sin límite de edad	40	

Fuente: Informe de Valuaciones Actuariales, 2012:47

Elaboración: Informe de Valuaciones Actuariales, 2012:47

Como se menciona en la tabla superior, se recomienda aumentar los años mínimos requeridos para pensionarse en 10 años adicionales para las personas que alcancen 65 y 70 años de edad, es decir pasar de 15 a 25 años en el primer caso y de 10 a 20 en el segundo. Por otra parte, la Consultora Actuarial recomienda modificar la edad mínima de jubilación, en base al aumento de la esperanza de vida, de forma progresiva, así, aumentar un año adicional para jubilarse por cada 5 años de tiempo, es decir en el 2020, se llegaría a 62 años de edad, en el 2025 a 63 y así sucesivamente hasta alcanzar los 65 años de edad en el 2035 (Informe Actuarial, 2012:47).

Finalmente, la consultora mencionada recomienda aumentar la tasa de cotización para pensiones a 17,82%, es decir incrementar 8 puntos porcentuales más a la tasa de cotización actual (9,74%).